

**Segundo Informe sobre  
Desarrollo Humano en  
Centroamérica y Panamá**



**Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en  
Centroamérica y Panamá**

**Capítulo Desafío de la Equidad Social**

Estudio sobre Desafío de la equidad social

Preparado por Pablo Sauma como insumo para el capítulo desafío de la equidad social



## Índice

|  | <b>página</b> |
|--|---------------|
| Introducción   | 1             |
| 1.1. Magnitud y características de la pobreza                                  | 1             |
| 1.1.1. Magnitud de la pobreza  | 2             |
| 1.1.2. Características de los pobres   | 10            |
| 1.1.3. Percepciones de los pobres  | 21            |
| 1.2. Desigualdad, pobreza y crecimiento económico                              | 22            |
| 1.3. Los servicios sociales y el desarrollo humano                             | 31            |
| 1.3.1. Necesidades básicas insatisfechas                                       | 31            |
| 1.3.2. Consideraciones sobre la equidad en los servicios sociales              | 37            |
| 1.4. El gasto social   | 38            |
| 1.5. Las estrategias de reducción de la pobreza                                | 46            |
| 1.6. Conclusiones  | 48            |
| Bibliografía   | 50            |
| Anexo A: Cuadros estadísticos  | 53            |
| Anexo B: Criterios de insatisfacción utilizados en las estimaciones nacionales | 66            |

## Introducción

A partir de 1990, con la aparición del primer Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial, el PNUD ha promovido una concepción más amplia del desarrollo: *el desarrollo humano es el proceso de expansión de las opciones de las personas* (PNUD, 1990b:1) *en todos los grupos humanos* (PNUD, 1992:19), *así como de elevación del nivel de bienestar logrado* (PNUD, 1997:17). Las opciones o capacidades se refieren a la libertad real que disfrutaran las personas para perseguir los objetivos que ellas mismas valoran, entre los que se encuentran: tener una vida productiva y creativa; adquirir conocimientos; tener una vida larga y saludable; participar social y políticamente; disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo; y tener libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.

En este capítulo se analizan las opciones o capacidades de los centroamericanos, poniendo énfasis en la identificación de las brechas de equidad social prevaletentes, y analizando las posibilidades de reducción de las mismas. El capítulo inicia con un análisis de la magnitud y características de la pobreza, que desde la perspectiva del desarrollo humano refleja la carencia de las oportunidades y opciones más fundamentales de ese desarrollo (PNUD, 1997:17). Luego se vincula el tema de la pobreza con la desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento económico, para posteriormente continuar con el tema de los servicios sociales y la inversión social, con énfasis en el combate a la pobreza.

El autor desea agradecer a todas las personas que apoyaron la realización de esta investigación, en especial a Arodys Robles, coordinador del proyecto, a Natalia Morales del equipo principal, así como a Carolina Avalos de Trigueros, Mayra Calero, Frank Fritzsche, Martín Fuentes y Miguel Ramos por su apoyo en la obtención de información en cada uno de los países. Un reconocimiento especial a los participantes en el Taller “Desafío de la equidad social” realizado en la Ciudad de Guatemala el 19 de noviembre del 2002, pues sus comentarios a la versión preliminar de este informe fueron sumamente enriquecedores.

Por último, no sobra señalar que las opiniones, errores u omisiones que contiene el documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni a las personas mencionadas ni a las instituciones involucradas.

### 1.1 Magnitud y características de la pobreza

La pobreza es un fenómeno complejo, multifacético y heterogéneo, difícil de definir, de explicar y de medir satisfactoriamente. Como se ha señalado, desde la perspectiva del desarrollo humano la pobreza implica una negación a las oportunidades y opciones más fundamentales de ese desarrollo (PNUD, 1997:17). Existe consenso en que la pobreza resume situaciones de privación, impotencia y vulnerabilidad. **Privación**, porque los individuos no disponen ni de ingresos ni de activos suficientes para

satisfacer sus necesidades materiales elementales, así como tampoco acceso a los servicios sociales prestados por el Estado y, desde una perspectiva más amplia, a las oportunidades. **Impotencia**, porque no poseen ni la organización, ni la representación, ni el acceso directo al poder político para cambiar la situación por sí solos. **Vulnerabilidad** ante crisis o choques de diferente naturaleza. Esas tres dimensiones se presentan de manera independiente o conjuntamente, y existe una amplia causalidad entre ellas, la cual se da en todos los sentidos, de manera que no es posible identificar o señalar alguna de las dimensiones como prioritaria o generadora del problema.

No obstante la amplitud del fenómeno y el amplio consenso que existe en cuanto a sus principales dimensiones, en lo que respecta a la medición únicamente se ha logrado avanzar en la privación material. Hay dos aproximaciones metodológicas principales que tratan de medir la magnitud de la pobreza como privación: el método de las líneas de pobreza y el método de las necesidades básicas insatisfechas. Ambos son considerados en este capítulo.

Vale la pena destacar que durante muchos años la región centroamericana se caracterizó por la ausencia de estimaciones precisas sobre la magnitud de la pobreza. Usualmente se hacía referencia a situaciones generalizadas de pobreza, pero los países no disponían de instrumentos estadísticamente confiables que permitieran su cuantificación y caracterización. De hecho, durante la elaboración del Primer Informe sobre el Estado de la Región (Proyecto Estado de la Región, 1999), se enfrentó el problema de la ausencia de estimaciones para todos los países obtenidas con la misma metodología. Hoy día la situación ha cambiado, pues todos los países cuentan con encuestas confiables que permiten hacer las estimaciones necesarias a nivel nacional. Además, hay disponibles censos de población y viviendas recientes que permiten ampliar el análisis.

### 1.1.1. Magnitud de la pobreza (método de las líneas de pobreza)

Una de las opciones o capacidades más importantes para el desarrollo humano es la **capacidad para alcanzar un nivel de vida digno**: una vida productiva proporciona a las personas los medios para comprar bienes y servicios y les permite incorporarse a la vida social con dignidad y autoestima; por ello, los ingresos que reciben las familias tanto por su participación directa en el proceso productivo, como de otras fuentes (transferencias, etc.), deben ser suficientes para que las familias logren niveles de consumo por encima de los considerados como mínimos. El método de las líneas de pobreza concibe la pobreza como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas (ver recuadro 1), por lo que permite conocer una de las inequidades más importantes que enfrenta hoy día Centroamérica: los elevados porcentajes de población cuyos ingresos no les permiten alcanzar ese nivel de vida digno. Todos los países centroamericanos disponen estimaciones de pobreza por este método, y en el cuadro 1 se muestran las correspondientes al año

2000 o años cercanos según aparecen en los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, y en el recuadro 2 se señalan las principales características de las mismas.

-----

**Recuadro 1: el método de las líneas de pobreza**

Este método, que es el más difundido en latinoamérica, concibe la pobreza como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Por ello, trata de determinar si los ingresos disponibles en los hogares son suficientes para satisfacer potencialmente las necesidades básicas materiales de todos y cada uno de sus miembros. Los costos de satisfacción de las necesidades básicas materiales se denominan *líneas de pobreza* (de ahí el nombre del método) y hay dos: la *línea de pobreza extrema o indigencia*, que refleja el costo per cápita de satisfacer la necesidad de alimentación, y la *línea de pobreza básica o total*, que refleja el costo per cápita de satisfacer un conjunto más amplio de necesidades básicas, incluyendo la alimentación. Si el ingreso familiar per cápita es inferior a las líneas de pobreza respectivas, la familia se considera en situación de pobreza.

Para la estimación de la línea de pobreza extrema se define una Canasta Básica de Alimentos (CBA), que representa un consumo mínimo de alimentos para una familia, hogar o individuo de referencia (tomando en cuenta los hábitos de consumo, el área de residencia, el nivel de ingresos, el tamaño familiar y otras variables). Más específicamente, esta canasta está integrada por un conjunto de alimentos básicos, expresados en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer, por lo menos, las necesidades energéticas y proteínicas de la familia, hogar o individuo de referencia. La línea de pobreza básica o total se obtiene agregando al costo de alimentación (línea de pobreza extrema), el costo de satisfacer otras necesidades básicas no alimentarias (vestido, vivienda, etc.).

Este método muestra varias ventajas, entre las que resaltan su simplicidad, la facilidad de replicar las estimaciones en el tiempo y la capacidad de resumir en un sólo indicador este fenómeno complejo. Sus principales dificultades giran en torno a la medición adecuada de los ingresos, y en el establecimiento de los cortes o líneas de pobreza que separan a los pobres de los que no lo son. En el caso de los ingresos, tanto en dinero como en especie, se presentan problemas principalmente en la captación de los ingresos agropecuarios y en los ingresos de algunos trabajadores independientes, ambos casos fuertemente afectados por factores estacionales; así como en la medición del autoconsumo y el autosuministro.

Vale destacar que para reducir los problemas que presenta la estimación de los ingresos, en algunos casos se ha optado por utilizar el gasto familiar de consumo en la comparación con las líneas de pobreza. Sin embargo, los resultados no han sido muy diferentes, pues han aparecido problemas adicionales de medición, especialmente relacionados con el consumo de algunos bienes duraderos.

-----

**Cuadro 1**  
**Centroamérica: Incidencia de la pobreza total y extrema, circa 2000.**  
-porcentaje de población bajo las líneas de pobreza respectivas-

|                             | Centro-<br>américa<br>(2000)* | Costa<br>Rica<br>(2000)<br>1/ | El<br>Salvador<br>(1999)<br>2/ | Guate-<br>mala<br>(1998)<br>3/ | Hondura<br>s (1999)<br>4/ | Nicara-<br>gua<br>(1998)<br>5/ | Panamá<br>(2000)<br>6/ |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------|
| <b>Pobreza total (%) 7/</b> |                               |                               |                                |                                |                           |                                |                        |
| Total                       | 51,2                          | 23,1                          | 47,5                           | 56,7                           | 70,2                      | 47,9                           | 40,5                   |
| Área urbana                 | 34,5                          | 19,3                          | 37,6                           | 28,8                           | 62,4                      | 30,5                           | 23,4                   |
| Área rural                  | 68,1                          | 28,1                          | 61,2                           | 75,6                           | 76,6                      | 68,5                           | 68,9                   |
| <b>Pobreza extrema (%)</b>  |                               |                               |                                |                                |                           |                                |                        |
| Total                       | 26,7                          | 7,1                           | 20,1                           | 26,7                           | 52,9                      | 17,3                           | 26,5                   |
| Área urbana                 | 13,5                          | 4,8                           | 12,2                           | 7,0                            | 39,7                      | 7,6                            | 11,1                   |
| Área rural                  | 40,0                          | 10,2                          | 30,9                           | 39,9                           | 63,6                      | 28,9                           | 52,2                   |

\* Estimación propia (ver cuadro 1 del anexo).

1/ Cifras publicadas en (Proyecto Estado de la Nación, 2001), pero incluyendo el ajuste en los factores de expansión según los resultados del Censo de Población de ese mismo año.

2/ Cifras publicadas en (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2001).

3/ Cifras publicadas en (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2000).

4/ Corresponde con la estimación de pobreza publicada en (Gobierno de la República de Honduras, 2001), pero para población y no para hogares (como aparece en la publicación).

5/ Cifras publicadas en (PNUD Nicaragua, 2000).

6/ Cifras publicadas en (PNUD Panamá, 2002). En área rural se incluye la pobreza indígena.

7/ Incluye la pobreza extrema.

Como se refleja en ese cuadro, Honduras es el país centroamericano que muestra una mayor incidencia de la pobreza total, seguido de Guatemala, en ambos casos afectando a más de la mitad de la población. Nicaragua y El Salvador muestran una incidencia apenas inferior a 50%, mientras que en Panamá el flagelo afecta a cuatro de cada diez habitantes. Costa Rica muestra la menor incidencia, ligeramente inferior a 25%. En el caso de la pobreza extrema, la situación es bastante similar a la pobreza total, con la única excepción de la elevada incidencia en Panamá, inferior a la de Honduras y similar a la de Guatemala.

A partir de esas estimaciones nacionales fue posible aproximar la magnitud de la pobreza a nivel regional (cuadro A.1, o sea, cuadro 1 del anexo A). Según esa aproximación, hacia el año 2000 la pobreza afectaba a un 51,2% de la población (cuadro 1); o sea, a la mitad (18,5 millones) de los 36 millones de centroamericanos. La pobreza extrema, por su parte, afectaba a un 26,7% de la población, o sea, más de 9,5 millones de centroamericanos (prácticamente uno de cada cuatro).<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Una estimación siguiendo la misma metodología pero utilizando las cifras publicadas en (CEPAL, 2001), que se refieren a 1999 para Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, y a 1998 para Guatemala y Nicaragua, dio como resultado una incidencia de la pobreza total de 56,5% y de la pobreza extrema de 32,7%, o sea, mayores que las obtenidas con la estimación propia. Vale destacar que la CEPAL realiza sus propias estimaciones, ajustando ingresos y líneas de pobreza, motivo por el cual obtiene resultados diferentes a las nacionales. Sin embargo, para efectos del presente, las diferencias no resultan significativas pues reflejan la misma realidad. Otra

No obstante las diferencias en la incidencia de la pobreza por países que se señalaron previamente, a nivel centroamericano uno de cada tres pobres es guatemalteco (35,1%), un 24,6% son hondureños, un 16,1% salvadoreños, un 12,9% nicaragüenses, y solamente un 11,3% panameños y costarricenses (6,3% y 5% respectivamente - gráfico 1 y cuadro A.1-).

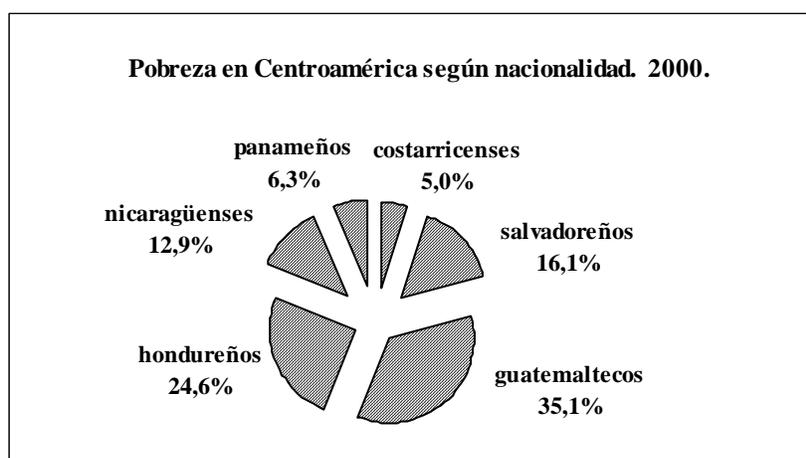


gráfico 1

En todos los países la incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales respecto a las urbanas (cuadro 1). Además, dada la distribución poblacional entre esas dos áreas, más de la mitad de los pobres en cada uno de los países reside en área rural. A nivel centroamericano, mientras uno de cada tres residentes en área urbana son pobres (34,5%), se encuentran en esa misma situación dos de cada tres residentes en área rural (68,1%). La incidencia de la pobreza extrema a nivel de la globalidad de las áreas urbanas centroamericanas es 13,5%, respecto a 40% de las áreas rurales (cuadro 1 y gráfico 2).

---

estimación fue realizada aplicando a las encuestas de hogares de los países, las líneas de pobreza internacionales (US\$30 y US\$ 60 al mes), sin ajuste por paridad de compra (PPP), y el resultado fue una incidencia de la pobreza total de 57,5%, y de 32,5% la pobreza extrema. Al igual que en el caso anterior, las diferencias no resultan significativas pues reflejan la misma realidad regional.

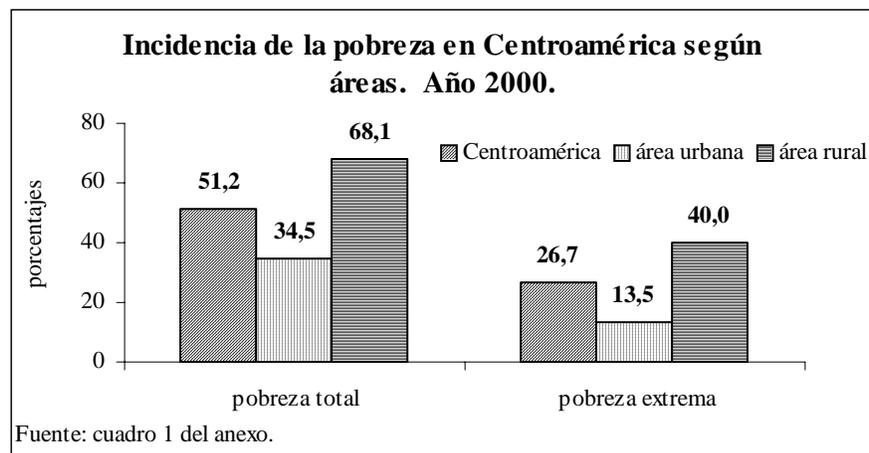


gráfico 2

Prácticamente la mitad de la población centroamericana reside en área rural (49,8%, cuadro A.1), por lo que la mayor incidencia de la pobreza en esa área se traduce en que un 66,2% del total de pobres residan en ella (o sea, que dos de cada tres pobres centroamericanos). Con la pobreza extrema la situación se torna más grave, pues un 74,6% de la población en esa situación reside en área rural (o sea, tres de cada cuatro pobres extremos).

-----  
**Recuadro 2:**

**Características de las estimaciones de pobreza como insuficiencia de ingresos para el año 2000**

Las estimaciones consideran el ingreso de las familias, con la única excepción de Nicaragua, que utiliza el gasto de consumo. La información de ingresos o consumo proviene de encuestas, excepto en Panamá, donde se utilizó información del Censo de Población del año 2000. En el caso de las encuestas, se trata de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000 de Costa Rica (incluyendo el ajuste en los factores de expansión según los resultados del Censo de Población de ese mismo año); la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999 de El Salvador; la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de Guatemala, realizada en entre marzo de 1998 y febrero de 1999; la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999 de Honduras; y la Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 1998 de Nicaragua. Todas las encuestas y el censo tienen cobertura nacional.

Una adecuada comparación de estimaciones internacionales de pobreza requiere de estimaciones también comparables para todos y cada uno de los países considerados. Sin embargo, esa comparabilidad generalmente no se da, lo cual ha dado pie a una amplia e inconclusa discusión sobre la mejor forma de hacer las comparaciones de pobreza como insuficiencia de ingresos. La discusión se concentra en tres aspectos. En primer lugar, lo deseable, como mínimo, es que las encuestas a utilizar para cada uno de los países midan los mismos ingresos, con igual precisión. Si eso no sucede, como generalmente ocurre, la discusión se centra en la conveniencia o no de realizar ajustes utilizando las cuentas

nacionales (que a su vez, implica considerar las diferencias en la precisión de las cuentas nacionales entre países). En segundo lugar, se discute si las líneas de pobreza a utilizar deben ser iguales o si se deben respetar diferencias nacionales. Finalmente, si se utilizan líneas de pobreza iguales para todos los países, como por ejemplo las de US\$ 1 y US\$ 2 diarios por persona, se discute si se deben realizar ajustes por diferencias en el poder de compra de los ingresos entre países originadas por el tipo de cambio.

Escapa del objetivo del presente entrar en el análisis de la comparabilidad, pues se trata de comprender la magnitud de la problemática de la pobreza en la región, lo cual se logra a partir de las estimaciones nacionales, y no de generar estimaciones comparables. Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse algunos aspectos sobre las líneas de pobreza utilizadas en cada una de las estimaciones de pobreza consideradas en este Informe.

En Costa Rica, El Salvador y Honduras se utilizan líneas de pobreza diferenciadas para áreas urbana y rural, mientras que en los demás países corresponden a líneas nacionales. Con excepción de Guatemala, las líneas de pobreza extrema fueron estimadas a partir de canastas básicas de alimentos (Costa Rica, El Salvador y Honduras) o gastos familiares en alimentos (Nicaragua y Panamá). En el caso de Guatemala, la línea de pobreza extrema corresponde a la denominada línea internacional de US\$ 1 diario (US\$ 30 mensuales). En El Salvador y Guatemala las líneas de pobreza extrema son exactamente el doble de las líneas de pobreza extrema, en Costa Rica más del doble, y en Honduras, Nicaragua y Panamá menos del doble.

Como se demuestra en el cuadro siguiente, más allá de las diferencias en la forma como fueron estimadas, el valor de las líneas de pobreza difiere significativamente entre países. Expresadas en US\$ corrientes, las líneas de pobreza extrema y total de Panamá son las más altas, mientras que las de Nicaragua son las más bajas. Después de Panamá, Honduras y Guatemala muestran las líneas de pobreza más altas:

| Líneas de pobreza (por persona por mes) | Costa Rica (2000) | El Salvador (1999) | Guatemala (1998) | Honduras (1999) | Nicaragua (1998) | Panamá (2000) |
|---|-------------------|--------------------|------------------|-----------------|------------------|---------------|
| <b>En Moneda Nacional (MN)</b>          |                   |                    |                  |                 |                  |               |
| Pobreza extrema                         | 8.355,1a/         | 223,0a/            | 194,7            | 423,5a/         | 187,2            | 43,8          |
| urbana                                  | 9.485,5           | 275,4              | n.a.             | 514,0b/         | n.a.             | n.a.          |
| rural                                   | 7.224,6           | 170,6              | n.a.             | 333,0b/         | n.a.             | n.a.          |
| Pobreza total                           | 17.455,4          | 446,0a/            | 389,3            | 683,5a/         | 354,9            | 76,4          |
|   | a/                |                    |                  |                 |                  |               |
| urbana                                  | 20.678,4          | 550,8              | n.a.             | 867,0b/         | n.a.             | n.a.          |
| rural                                   | 14.232,5          | 341,3              | n.a.             | 500,0b/         | n.a.             | n.a.          |
| <b>En US\$ corrientes 1/</b>            |                   |                    |                  |                 |                  |               |
| Pobreza extrema                         | 27,1a/            | 25,5a/             | 30,0             | 30,0a/          | 17,8             | 43,8          |
| Pobreza total                           | 56,5a/            | 51,0a/             | 60,0             | 48,2a/          | 33,7             | 76,4          |
| <b>PPA en US\$ 2000 2/</b>              |                   |                    |                  |                 |                  |               |
| Pobreza extrema                         | 56,2              | 54,5               | 68,7             | 79,8            | 89,0             | 75,7          |
| Pobreza total                           | 117,3             | 109,0              | 137,4            | 128,3           | 168,5            | 132,0         |

n.a. = no aplica, pues las líneas de pobreza son nacionales.

a/ promedio simple de las líneas urbanas y rurales.

b/ estas líneas de pobreza difieren de las publicadas (son menores), no obstante corresponden a una estimación propia que reproduce las estimaciones oficiales de pobreza.

1/ El tipo de cambio utilizado (MN/US\$) fue 308,78 para Costa Rica, 8,75 para El Salvador, 6,49 para Guatemala, 14,18 para Honduras, 10,53 para Nicaragua y 1,00 para Panamá.

2/ Para el cálculo de los tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA) se utilizó (PNUD, 2002).

Sin embargo, cuando se calculan las líneas de pobreza tomando en cuenta los tipos de cambio de las paridades de poder adquisitivo (PPA), la gran diferencia se da con Nicaragua, pues sus líneas de pobreza pasan a ser las más elevadas. Las líneas de pobreza de Honduras también se incrementan de manera significativa respecto a las de los otros países.

-----

Además de la desagregación entre áreas urbanas y rurales, las estimaciones de pobreza se realizan también para otras áreas, específicamente regiones y departamentos o provincias en los países, lo cual permite ampliar el análisis de la pobreza más allá de las fronteras nacionales.

En el mapa 1 (y cuadro A.2) se muestra la incidencia de la pobreza total en cada una de las divisiones espaciales consideradas (regiones y departamentos o provincias). Como se aprecia en ese mapa, la elevada incidencia de la pobreza es un fenómeno generalizado, superando el 50% en la mayoría de ellas. Los menores niveles de incidencia se presentan en las regiones centrales o capitales de los países, con excepción del departamento Francisco Morazán, en que se ubica la capital hondureña (17,2% en la región central de Costa Rica, 32,7% en el departamento de San Salvador, 18,9% en la región metropolitana de Guatemala, 59,9% en el departamento Francisco Morazán, 18,5% en Managua y 23,5% en la provincia de Panamá).

### Mapa 1

#### Centroamérica: incidencia de la pobreza total en la población (según el método de las líneas de pobreza) por regiones, provincias o departamentos, 2000.(Ver anexos)

Fuente: cuadro A.2

Vale destacar que en un inicio se planteó la hipótesis de que la incidencia de la pobreza estaría fuertemente correlacionada, de manera directa, con el porcentaje de población rural en cada una de las regiones consideradas; sin embargo, el análisis estadístico no encontró una relación tan fuerte como se esperaba, ni en este caso ni en el de la pobreza extrema que se presenta a continuación; o sea, que la incidencia de la pobreza no aumenta en relación directa con el porcentaje de población rural en las regiones, departamentos o provincias.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> El coeficiente  $R^2$  de la ecuación de regresión lineal entre la incidencia de la pobreza total y el porcentaje de población rural fue 0,54; mientras que en el caso de la pobreza extrema fue 0,45.

Como se verá más adelante, la incidencia de la pobreza entre la población indígena es bastante mayor que entre la no indígena, de manera que también se planteó la posibilidad de que se presentara una alta correlación entre la incidencia de la pobreza y el porcentaje de población indígena en la región. Al igual que en el caso anterior, los resultados no fueron satisfactorios.<sup>3/</sup>

En el mapa 2 (y cuadro A.2) se muestra la distribución relativa de los pobres centroamericanos entre las áreas consideradas. Llama la atención en hecho de que uno de cada 10 pobres centroamericanos (10,2%) reside en la región Sur-occidental de Guatemala, que aparece como la región en que más se concentra la pobreza. Siguen en importancia la región Nor-occidental de Guatemala, que alberga a un 6,2% de los pobres centroamericanos, y las regiones Central y Pacífico de Nicaragua, con un 5,3% y un 4,5% respectivamente. En conjunto, en esas cuatro regiones residen uno de cada cuatro pobres centroamericanos (26,2%).

### **Mapa 2**

**Centroamérica: distribución relativa de la población pobre (según el método de las líneas de pobreza) por regiones, provincias o departamentos, 2000.(Ver anexos)**

Fuente: cuadro A.2

Aunque las regiones centrales o capitales de los países muestran las menores incidencias de pobreza (con excepción de Honduras), dado que esas mismas áreas son altamente pobladas, las cifras de incidencia ocultan un hecho sumamente importante: en ellas residen buena parte de los pobres centroamericanos, un 15,6% de los pobres totales (un 11,1% de los pobres extremos).

En el mapa 3 (y cuadro A.2) se muestra la incidencia de la pobreza extrema en cada una de las áreas consideradas. En este caso, son pocas las áreas que muestran niveles de incidencia muy elevados, y las mismas se concentran en Honduras y Panamá, así como la región Norte de Guatemala.

### **Mapa 3**

**Centroamérica: incidencia de la pobreza extrema en la población (según el método de las líneas de pobreza) por regiones, provincias o departamentos, 2000.(Ver anexos)**

Fuente: cuadro A.2

En el mapa 4 (y cuadro A.2) se presenta la distribución relativa de los pobres entre las áreas consideradas. Al igual que en el caso anterior, son pocas las áreas en las que se presenta una alta concentración de pobres extremos: las regiones Sur-

---

<sup>3/</sup> En este caso, los  $R^2$  fueron 0,17 para la correlación entre incidencia de la pobreza total y porcentaje de población indígena, y 0,09 para el caso de la pobreza extrema.

occidental, Nor-occidental Norte y Nor-oriental de Guatemala, que en conjunto albergan a un 24,3% del total de pobres extremos, los departamentos de Francisco Morazán y Cortés de Honduras (4,7% y 3,7% respectivamente), y la región Central de Nicaragua (4,3%). En conjunto, en esas áreas residen un 37% de estos pobres.

#### **Mapa 4**

**Centroamérica: distribución relativa de la población en pobreza extrema (según el método de las líneas de pobreza) por regiones, provincias o departamentos, 2000.(Ver anexos)**

Fuente: cuadro A.2

Tradicionalmente se ha indicado que la pobreza, especialmente la extrema, se concentra en las áreas fronterizas y costeras, sin embargo, la información disponible no confirma ese planteamiento, pues más bien se trata de un fenómeno bastante generalizado, sin patrones definidos. Lógicamente, los resultados aquí mostrados se ven afectados por la gran amplitud de las áreas consideradas (regiones y departamentos o provincias), de manera que información más desagregada podría reflejar algunas situaciones específicas en el sentido indicado, aunque definitivamente no se deben esperar patrones muy claros.

Ahora bien, para obviar el problema de las elevadas tasas de incidencia de la pobreza en algunos de los países, se consideró conveniente “relativizar” las mismas dentro de cada país en tres niveles: bajas, medias y altas. En el mapa 5 se muestran los resultados para la pobreza extrema, que reflejan como, en esos términos, las tasas de incidencia de la pobreza extrema en algunas áreas fronterizas son bastante más elevadas que las del resto del país, especialmente las áreas fronterizas alrededor del Golfo de Fonseca; la parte central de la frontera en Nicaragua y Honduras; y parte de las fronteras de Costa Rica con Panamá por una parte, y con Nicaragua por la otra. El patrón, sin embargo, no se da en el caso de las áreas costeras (ni el Pacífico ni el Atlántico).

#### **Mapa 5**

**Centroamérica: grado\* de incidencia de la pobreza extrema en la población (según el método de las líneas de pobreza) por regiones, provincias o departamentos, 2000.(Ver anexos)**

\* El grado (bajo, medio, alto) es relativo a cada país y no a la región en su conjunto.

Fuente: cuadro A.2

### **1.1.2. Características de los pobres**

A pesar de las diferencias en las magnitudes de la pobreza entre los países de la región, los perfiles de pobreza reflejan grandes similitudes en las características de los

pobres. A continuación se destacan sus principales características, algunas de las cuales ya han sido resaltadas previamente, para luego analizar con mayor detenimiento una de las principales dimensiones asociadas con la pobreza, la forma de inserción en el mercado de trabajo.

**La incidencia de la pobreza es mayor entre la población rural:** como se ha visto, en cada uno de los países y en la región en su conjunto la incidencia de la pobreza, especialmente la extrema, es mayor entre la población rural. Pero además, **la mayor parte de los pobres residen en área rural**, pues a pesar del fuerte proceso de urbanización de la población que se ha dado en Centroamérica, al menos la mitad de los pobres totales residen en esa área. En el caso de la pobreza extrema la situación es más notoria.

**La población indígena es más pobre:** en los países que se dispone información desagregada por grupo étnico, la población indígena muestra una mayor incidencia del flagelo de la pobreza que la no indígena. En Guatemala, según la ENIGFAM, la población indígena representa el 48,6% de la población, y la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos era 73,8% la total y 38,9% la extrema entre los indígenas, respecto a 40,6% y 15,3% entre los no indígenas (Gobierno de la República de Guatemala, 2001a). En Panamá, según el censo del año 2000, la población indígena representa el 10% de la población total. Aunque el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD Panamá, 2002) no diferencia la incidencia de pobreza como insuficiencia de ingresos entre indígenas y no indígenas, datos obtenidos posteriormente señalan que la incidencia de la misma entre indígenas era 82,7% (70% pobreza extrema), respecto a 35,8% entre los no indígenas (21,7% pobreza extrema).

**Los hogares pobres son más numerosos:** Para el año 2000 se estima la existencia de 7.400.000 hogares en Centroamérica, con un tamaño promedio de 4,9 miembros. De ese total, un 54% corresponden a hogares urbanos y un 46% a rurales. Los hogares rurales son bastante más numerosos que los urbanos: a nivel de la región en su conjunto tienen en promedio 5,3 miembros respecto a 4,5 de los rurales (cuadro 2). Esta situación se repite en todos y cada uno de los países. Ahora bien, del total de hogares centroamericanos, un 43,5% se encuentran en situación de pobreza como insuficiencia de ingresos/consumo (3,2 millones de hogares), teniéndose en este caso que los hogares pobres son significativamente más numerosos que los no pobres: como promedio regional, los hogares pobres tienen 5,7 miembros, respecto a 4,2 de los no pobres (cuadro 2), o sea, 1,2 miembros más. Esta situación se repite en todos y cada uno de los países.

**Cuadro 2**  
**Centroamérica: características de la población y los hogares según condición de pobreza, circa 2000.**

|  | Centro-<br>américa<br>(2000)* | Costa<br>Rica<br>(2000)<br>1/ | El<br>Salvado<br>r (1999)<br>2/ | Guate-<br>mala<br>(1998)<br>3/ | Hondura<br>s (1999)<br>4/ | Nicara-<br>gua<br>(1998)<br>5/ | Panamá<br>(1997)<br>6/ |
|--|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------|
| <b>Tamaño promedio hogar</b>                 |                               |                               |                                 |                                |                           |                                |                        |
| total hogares                                | 4,9                           | 4,1                           | 4,5                             | 5,3                            | 5,2                       | 5,4                            | 4,2                    |
| hogares urbanos                              | 4,5                           | 4,1                           | 4,2                             | 4,8                            | 4,8                       | 5,2                            | 4,0                    |
| hogares rurales                              | 5,3                           | 4,2                           | 4,9                             | 5,6                            | 5,5                       | 5,7                            | 4,5                    |
| hogares pobres                               | 5,7                           | 4,6                           | 5,1                             | 6,2                            | 5,6                       | 6,7                            | 5,7                    |
| hogares no pobres                            | 4,2                           | 4,0                           | 4,0                             | 4,4                            | 4,5                       | 4,6                            | 3,6                    |
| <b>Relación de dependencia demográfica7/</b> |                               |                               |                                 |                                |                           |                                |                        |
| total de hogares                             | 0,8                           | 0,6                           | 0,7                             | 1,0                            | 0,9                       | 0,8                            | 0,7                    |
| hogares pobres                               | 1,1                           | 1,0                           | 1,0                             | 1,2                            | 1,1                       | 1,1                            | 0,9                    |
| hogares no pobres                            | 0,6                           | 0,5                           | 0,5                             | 0,7                            | 0,6                       | 0,7                            | 0,5                    |
| <b>% de mujeres</b>                          |                               |                               |                                 |                                |                           |                                |                        |
| en población total                           | 51,1                          | 50,4                          | 52,3                            | 51,0                           | 51,2                      | 51,2                           | 49,9                   |
| en población pobre                           | 51,0                          | 52,9                          | 52,4                            | 51,0                           | 51,4                      | 49,7                           | 47,3                   |
| en población no pobre                        | 51,2                          | 49,6                          | 52,2                            | 51,1                           | 50,6                      | 52,5                           | 51,7                   |
| <b>% de hogares con jefatura femenina</b>    |                               |                               |                                 |                                |                           |                                |                        |
| total de hogares                             | 24,5                          | 23,2                          | 28,8                            | 20,5                           | 25,3                      | 27,8                           | 23,6                   |
| hogares pobres                               | 24,3                          | 31,4                          | 29,0                            | 19,5                           | 27,4                      | 23,8                           | 17,4                   |
| hogares no pobres                            | 24,6                          | 21,1                          | 28,7                            | 21,5                           | 21,3                      | 30,3                           | 26,2                   |
| hogares urbanos                              | 29,1                          | 26,8                          | 31,4                            | 24,3                           | 30,3                      | 34,9                           | 28,8                   |
| hogares rurales                              | 19,4                          | 18,6                          | 24,5                            | 17,7                           | 20,7                      | 18,5                           | 16,8                   |

\* Estimación propia con datos de CELADE (2000).

1/ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000 (incluyendo el ajuste en los factores de expansión según los resultados del Censo de Población de ese mismo año).

2/ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999.

3/ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM), realizada en entre marzo de 1998 y febrero de 1999.

4/ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999.

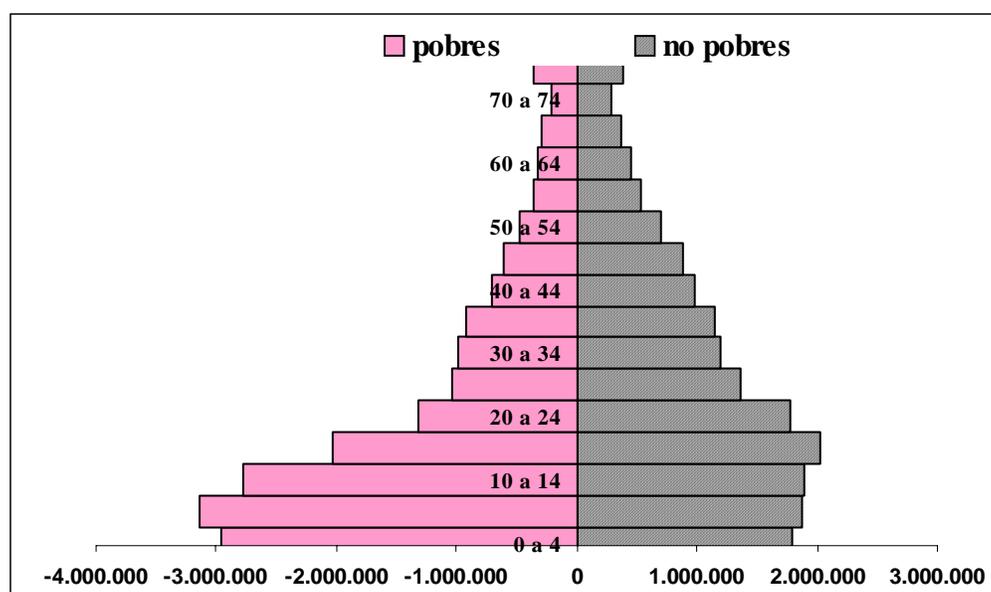
5/ Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 1998 de Nicaragua.

6/ Encuesta de Niveles de Vida de 1997.

7/ Se refiere a la relación entre la población de 0-14 años y de 65 años y más respecto a la población de 15-64 años.

**La relación de dependencia demográfica es mayor en los hogares pobres**, o sea, que el número de niños y jóvenes (0-14 años) así como adultos mayores (65 años y más) entre la población de 15-64 años es mayor en los hogares pobres que en los no pobres (cuadro 2). Más específicamente, es posible afirmar que **la pobreza afecta principalmente a la niñez** de los países centroamericanos. Tal como se aprecia en el gráfico 3, la incidencia de la pobreza no solo es mayor entre los niños y jóvenes centroamericanos (un 61,5% de los niños y jóvenes centroamericanos de 0-14 años se encuentra en situación de pobreza), sino que buena parte del total de pobres son niños y jóvenes: un 47,9% de los pobres centroamericanos son niños y jóvenes de 14 años o menos (*“la pobreza tiene cara de niño”*).

**Centroamérica: población por grupos de edad según condición de pobreza, 2000.**



Fuente: estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

gráfico 3

Además, con el proceso de transición demográfica que enfrentan la mayor parte de los países de la región, y la baja cobertura de los sistemas de seguridad social (pensiones y jubilaciones), los adultos mayores constituyen un grupo que progresivamente aumenta su participación dentro de la población pobre.

Contrario a lo que algunas veces se ha argumentado, **la incidencia de la pobreza no es mayor entre las mujeres**. La estimación para Centroamérica indica que un 51,1% de la población es del sexo femenino, porcentaje prácticamente idéntico al que representan las mujeres dentro de la población pobre e, independientemente, dentro de la no pobre (cuadro 2). Por países hay algunas diferencias, pues mientras en Costa Rica y Honduras la incidencia de la pobreza es ligeramente mayor entre las mujeres, en Nicaragua y Panamá sucede lo contrario.

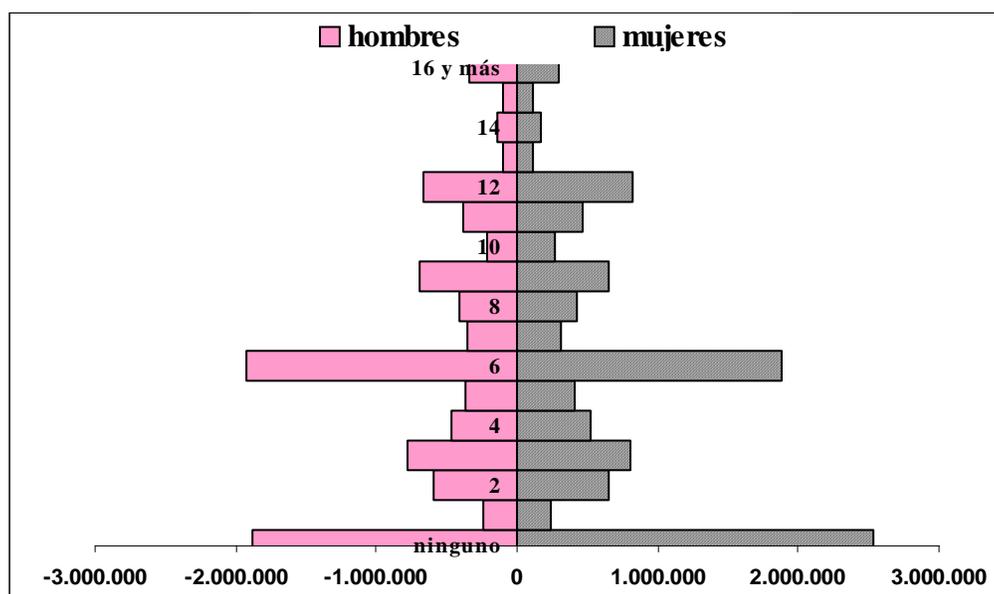
**Tampoco se presenta una mayor incidencia de la pobreza entre los hogares jefados por mujeres.** A nivel centroamericano, uno de cada cuatro hogares tiene como jefe a una mujer (24,5%, cuadro 2). Por países hay pequeñas diferencias, pues mientras en El Salvador y Nicaragua el porcentaje de jefatura femenina es mayor que el promedio centroamericano, en Guatemala, Costa Rica y Panamá es menor. Cuando se considera la situación de pobreza, a nivel centroamericano no hay diferencia entre los hogares pobres y no pobres en cuanto a jefatura femenina (cuadro 2), o sea, que no es posible afirmar que la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares jefados por una mujer. Sin embargo, hay diferencias por países, pues mientras los hogares pobres de Costa Rica y Honduras muestran mayores porcentajes de jefatura femenina que los no pobres, sucede lo contrario en Nicaragua y Panamá. Vale destacar que la jefatura femenina de los hogares es una situación que se presenta con mayor fuerza en las áreas urbanas que en las rurales. Como lo reflejan las cifras del cuadro 2, a nivel centroamericano, son jefados por mujeres un 29,1% de los hogares urbanos, respecto a un 19,4% de los hogares rurales. Los mayores porcentajes urbanos respecto a los rurales se presentan en todos y cada uno de los países.

**Los pobres tienen menor educación:** la educación es un elemento clave en el análisis de la pobreza, pues es uno de los factores más claramente generadores y reproductores del fenómeno. Lo importante no es el orden de causalidad educación-pobreza, sino la evidencia en todos y cada uno de los países de que los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres, y que, por lo tanto, el alivio de la pobreza pasa necesariamente por mejorar la situación educativa de la población pobre, rompiendo el círculo vicioso. Los problemas educativos se reflejan en varios aspectos. En el caso de la población de 15 años y más, los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres, y además, la tasa de analfabetismo es significativamente mayor entre los pobres. En el caso de la población menor de esa edad, los problemas se reflejan en una reducida asistencia a la escuela y un mayor rezago escolar. Estudios específicos demuestran además la menor calidad de la educación que reciben los pobres, en términos de la calificación de los maestros, la disponibilidad y calidad de la infraestructura educativa, y la disponibilidad de material didáctico y otros insumos educativos.

El nivel educativo de la población de 15-64 años refleja los esfuerzos realizados en el pasado por los gobiernos de la región, y los resultados no pueden considerarse satisfactorios. Para el año 2000, un 21,7% de los 20,4 millones de centroamericanos en ese grupo de edad en el año 2000 no tenían educación formal alguna y un 25,1% tenían primaria incompleta; o sea, casi la mitad de esa población (46,8%) tenía primaria incompleta o ninguna educación. Un 18,7% tenía la primaria completa (6 grados o los dos primeros ciclos de educación básica), un 7,4% había aprobado 7 u 8 años de educación, y un 6,6% tenía la educación básica completa (9 grados). O sea, un 79,5% (uno de cada cinco centroamericanos con edad entre 15 y 64 años), tiene como máximo educación básica completa; por el contrario, solamente uno de cada cinco tiene más de educación básica.

En el gráfico 4 se muestra la población centroamericana de 15-64 años según el número de años de educación formal, diferenciando por sexo. Lo primero que llama la atención de ese gráfico es la enorme base, que refleja el 21,7% de esa población sin ninguna educación; pero llama aún más la atención que el número de mujeres en esa situación (2,5 millones) supera ampliamente al de los hombres (1,9 millones). No obstante ese resultado, los datos deben ser manejados con mucha cautela. El promedio de años de estudio para las mujeres centroamericanas en ese grupo de edad, que representan el 52,6% del total de ambos sexos,<sup>4/</sup> es de 5,5 años, mientras que el de los hombres es de 5,8 años (5,6 años es el total para ambos sexos). Ahora bien, excluyendo a los hombres y mujeres sin ninguna educación, el promedio aumenta a 7,1 años para los hombres y a 7,2 años para las mujeres (7,2 años para ambos sexos); o sea, que el problema para las mujeres es el acceso a la educación, pero cuando acceden igualan, e inclusive superan, el nivel educativo de los hombres. En el gráfico la situación es especialmente visible en el caso de los 11-12 años de educación, pues la mujeres superan a los hombres (1,3 millones respecto a 1,1 millones).

**Centroamérica: años de educación formal de la población de 15-64 años según sexo, 2000.**



Fuente: estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

gráfico 4

<sup>4/</sup> Este mayor porcentaje de mujeres respecto a los hombres (47,4%) se ve afectado por los conflictos bélicos que se dieron en la región, así como la emigración a otros países fuera de la región centroamericana.

Es claro entonces como además del problema del bajo nivel educativo de la población centroamericana en general, hay un problema de acceso para las mujeres. Sin embargo, la buena noticia es que la situación está cambiando. Cuando se considera solamente la población de 15-30 años, el promedio de años de estudio es de 6 para las mujeres y 5,9 para los hombres (6 para el total). Además, el porcentaje de mujeres sin ningún grado aprobado es de 18,2%, respecto al 23,7% que resulta cuando se considera la totalidad de mujeres entre 15 y 64 años.

Retomando la relación entre educación y pobreza, en el gráfico 5 se muestra la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos/consumo en la población centroamericana de 15-64 años según sus años de estudio en la educación formal, quedando claramente identificada la relación inversa entre educación y pobreza. La incidencia de la pobreza supera el 60% entre la población sin ninguna educación formal o con un grado de la misma. Para los que tienen primaria completa (6 grados) la incidencia es menor al 40%, y para los que han culminado la educación media o secundaria (entre 11 y 12 años dependiendo de los países), la incidencia es apenas superior a 10%. Para los que tienen educación superior, aunque sea incompleta, la incidencia de la pobreza es muy inferior. En términos generales, la incidencia de la pobreza se reduce en 4 puntos porcentuales por cada año de estudio hasta los 12 años.

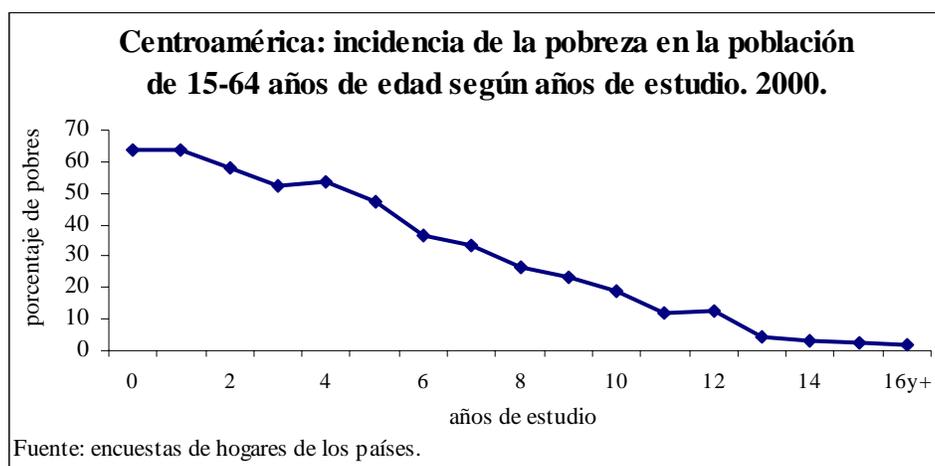


gráfico 5

**Los pobres tienen menor acceso a los servicios básicos:** además del menor acceso de los niños a la educación, los hogares pobres tienen un menor acceso a la generalidad de servicios básicos, como se verá más adelante cuando se analicen servicios sociales. Los problemas de hacinamiento y saneamiento básico aparecen como los más importantes, pero también los pobres residen en viviendas construidas con materiales de mala calidad o que se encuentran en mal estado y tienen problemas de acceso a agua potable.

**La relación de dependencia económica es mayor en los hogares pobres:** los hogares pobres (por insuficiencia de ingresos) muestran mayores tasas de dependencia económica que los hogares no pobres. A nivel centroamericano, mientras que en los hogares pobres hay en promedio 2,1 miembros dependientes por cada ocupado, entre los hogares no pobres esa relación es de apenas 1,3.

**Los pobres se ocupan principalmente en el sector informal y en el agropecuario tradicional:** cuando la pobreza se concibe como insuficiencia de ingresos, uno de los elementos explicativos claves es la forma como los miembros del hogar se insertan en el mercado de trabajo, pues los ingresos laborales determinan en gran medida los ingresos familiares. En todos los países de la región existe una mayor inserción de los pobres, tanto jefes de familia como no jefes, en los sectores informal y agropecuario tradicional.

Para efectos del presente, el sector informal incluye un conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico), y por lo tanto, una reducida relación capital/trabajo. Desde esa óptica, características adicionales de este sector son: operar en actividades con reducidas o nulas barreras de entrada en términos de calificación, destreza, capital y organización; unidades productivas de tipo familiar con participación directa del propietario; escala de producción pequeña (tanto en volumen de ventas como en número de trabajadores) con amplia presencia de actividades unipersonales; técnicas intensivas en mano de obra con uso de capital obsoleto o simple y con una débil división técnica del proceso; opera en mercados competitivos o no regulados con precario acceso a los mecanismos de apoyo del Estado; baja productividad y reducida capacidad de acumulación (Trejos, 2002).

El sector agropecuario tradicional, por su parte, incluye aquellas actividades principalmente agrícolas, i) realizadas por el jefe del hogar en calidad de cuenta propia, con el apoyo laboral de los demás miembros del hogar (trabajadores familiares no remunerados), y que tienen como principal objetivo garantizar el suministro para el consumo familiar, así como la venta de excedentes; y ii) las pequeñas explotaciones agrícolas, en las que además de los miembros familiares participa un número reducido de trabajadores asalariados. En ambos casos, al igual que en sector informal, la relación capital/trabajo es muy baja, con baja productividad y reducida capacidad de acumulación.

En el cuadro 3 se muestra el sector de ocupación de los 13,7 millones de centroamericanos ocupados hacia el año 2000, los cuales representaban un 37,9% de la población total (tasa bruta de ocupación). Un 30,1% de estos ocupados a nivel regional lo estaba en actividades formales, un 39,3% en el sector informal, y el 30,6% restante en actividades agropecuarias. Por países, la importancia del sector formal es mayor en Costa Rica y Panamá, absorbiendo a casi la mitad de los ocupados, y menor en Guatemala, donde solamente un 19,9% de los ocupados se ubican en él. En

Nicaragua y Honduras este sector formal también es menos importante en términos relativos (25,5% y 27% de los ocupados respectivamente) y más importante en El Salvador (35,7%).

**Cuadro 3**  
**Centroamérica: sector de ocupación\* de los ocupados1/, circa 2000.**  
-porcentajes-

|                          | Centro-<br>américa<br>(2000)** | Costa<br>Rica<br>(2000) | El Sal-<br>vador<br>(1999) | Guate-<br>mala<br>(1998) | Hondu-<br>ras<br>(1999) | Nicara-<br>gua<br>(2001) | Panam<br>á<br>(1997) |
|--------------------------|--------------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------|
| Todos los ocupados       | 100,0                          | 100,0                   | 100,0                      | 100,0                    | 100,0                   | 100,0                    | 100,0                |
| Formal                   | 30,1                           | 50,0                    | 35,7                       | 19,9                     | 27,0                    | 25,5                     | 45,9                 |
| Informal                 | 39,3                           | 32,8                    | 42,8                       | 41,0                     | 38,8                    | 40,4                     | 33,3                 |
| Cuenta propia            | 18,9                           | 14,2                    | 19,8                       | 19,8                     | 19,8                    | 19,3                     | 17,4                 |
| Patronos y asalariados2/ | 12,2                           | 13,0                    | 13,7                       | 14,4                     | 9,9                     | 11,1                     | 6,8                  |
| Trabajadores familiares  | 4,4                            | 0,9                     | 4,7                        | 4,4                      | 5,5                     | 5,9                      | 3,3                  |
| Servicio doméstico       | 3,7                            | 4,7                     | 4,6                        | 2,4                      | 3,6                     | 4,1                      | 5,7                  |
| Agropecuario             | 30,6                           | 17,2                    | 21,4                       | 39,1                     | 34,3                    | 34,1                     | 20,8                 |
| Cuenta propia y          | 18,7                           | 5,7                     | 10,7                       | 20,7                     | 22,7                    | 29,0                     | 18,0                 |
| Patronos y asalariados   | 12,0                           | 11,5                    | 10,8                       | 18,3                     | 11,5                    | 5,1                      | 2,9                  |
| 5 o menos empleados      | 5,4                            | 5,1                     | 4,8                        | 6,9                      | 7,2                     | 3,0                      | 1,5                  |
| 6 o más empleados        | 6,6                            | 6,4                     | 6,0                        | 11,4                     | 4,3                     | 2,2                      | 1,4                  |

\* El sector informal incluye a los trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales) sin educación superior: por cuenta propia, asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos (excluyendo los empleados públicos), el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados; y el formal a todos los demás trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales).

\*\* Estimación propia.

1/ Población de 10 años y más ocupada, con excepción de Costa Rica, en que se consideran los ocupados de 12 años y más.

2/ En empresas de 5 empleados o menos.

Fuente: estimación propia con las siguientes encuestas: Costa Rica: encuesta de hogares del año 2000 (con ajuste en factores de expansión según el censo del mismo año); El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Guatemala: ENIGFAM 1998; Honduras: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Nicaragua: Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 2001; y Panamá: Encuesta de Niveles de Vida 1997.

El sector informal, que como se ha señalado, incluye actividades no agropecuarias, absorbe a un 39,3% del total de ocupados de la región. Se consideran aquí los trabajadores por cuenta propia (un 18,9% del total de ocupados), los trabajadores y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos (del sector privado y excluyendo a los que tienen educación universitaria), que aproxima en buena medida en empleo en microempresas, y que absorbe a un 12,2% del total de ocupados. Se consideran además los trabajadores familiares no remunerados (4,4%) y el servicio doméstico (3,7%). Un aspecto importante es que cuando se consideran conjuntamente los ocupados por cuenta propia y en microempresas a nivel regional,

superan ligeramente la ocupación formal (31,1% y 30,1% respectivamente), poniendo en evidencia la enorme importancia de esos tipos de ocupación.

Las actividades agropecuarias, por su parte, absorben un 30,6% de la ocupación, correspondiendo la gran mayoría a la agricultura tradicional o “economía campesina”, realizada por los cuenta propia y trabajadores familiares (18,7%), más los asalariados y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos (5,4%). Por el contrario, solamente un 6,6% de los centroamericanos ocupados realiza actividades en el sector agropecuario moderno.

A nivel regional, un 36,2% del total de ocupados son mujeres, o sea, 5 millones de centroamericanas que participan activamente en el mercado de trabajo. En el gráfico 6 se muestra la importancia relativa de cada uno de los sectores en cuanto a la absorción de empleo diferenciando por sexo. Es claro como el sector informal es especialmente importante para las mujeres, pues prácticamente tres de cada cinco ocupadas lo está en ese sector (59,3%). El agropecuario es especialmente importante para los hombres, ocupando a un 42,4% del total de hombres ocupados. El sector formal tiene la misma importancia relativa para los hombres y las mujeres independientemente, ocupando alrededor del 30% de cada sexo.

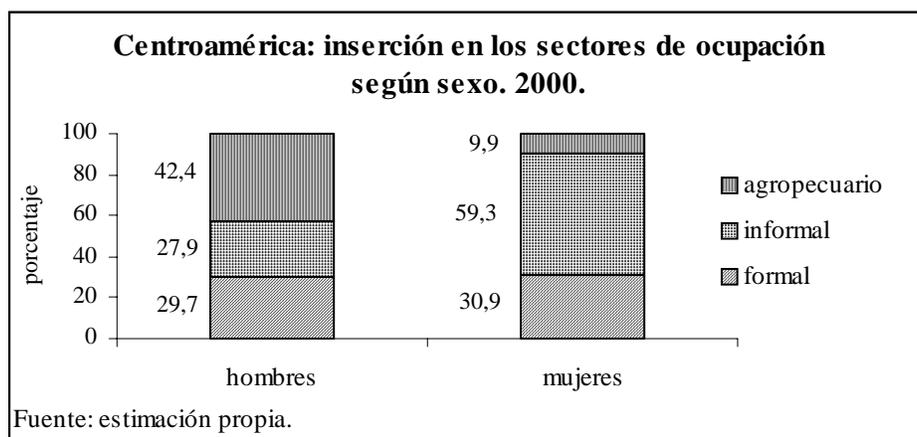


gráfico 6

Sin embargo, dada la diferencia en el número absoluto de hombres y mujeres que participan en el mercado de trabajo, hay dos aspectos importantes que resaltar. Por una parte, que el número de mujeres en el sector informal supera al de los hombres (2,9 millones de mujeres respecto a 2,4 millones de hombres). Por otra parte, aunque el sector formal es igualmente importante en términos relativos para hombres y mujeres, hay en él 1,7 hombres ocupados por cada mujer.

Ahora bien, los ingresos que obtienen los ocupados en los sectores informal y agropecuario tradicional son generalmente bajos, lo que conlleva a la situación de pobreza de estas personas y sus familias. Como se aprecia en el cuadro 4, la

incidencia de la pobreza es bastante menor entre los ocupados del sector formal respecto a los del informal, y en estos últimos es menor que entre los ocupados agropecuarios.

**Cuadro 4**  
**Centroamérica: incidencia de la pobreza entre los**  
**ocupados según sector de ocupación, 2000.**  
-porcentajes-

|                         | Incidencia<br>de la<br>pobreza | Distribu-<br>ción pobres |
|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Todos los ocupados      | 42,7                           | 100,0                    |
| Formal                  | 18,7                           | 13,2                     |
| Informal                | 40,4                           | 37,2                     |
| Cuenta propia           | 41,6                           | 18,5                     |
| Patronos y asalariados  | 36,1                           | 10,3                     |
| Trabajadores familiares | 43,9                           | 4,5                      |
| Servicio doméstico      | 44,6                           | 3,9                      |
| Agropecuario            | 69,0                           | 49,6                     |
| Cuenta propia y         | 74,3                           | 32,5                     |
| Patronos y asalariados  | 60,8                           | 17,0                     |
| 5 o menos empleados     | 66,4                           | 8,4                      |
| 6 o más empleados       | 56,2                           | 8,6                      |

Fuente: estimación propia.

La mayor incidencia de la pobreza se presenta entre los cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados del sector agropecuario (74,3%), seguidos por los patronos y asalariados agropecuarios en establecimientos de 5 o menos empleados (66,4%), que en conjunto conforman la denominada economía campesina. Además, el 40,9% de los ocupados pobres lo están en esas categorías. Se pone en evidencia entonces que el alivio de la pobreza requiere necesariamente mejorar la situación de los campesinos y sus familias. El conjunto de medidas para intervenir en ese sentido es ampliamente conocido (crédito; ampliar el acceso a la tierra, al agua y al capital humano; asistencia técnica y mejoramiento tecnológico; adecuados canales de comercialización; caminos; etc.), por lo que el énfasis debe ponerse tanto en la magnitud de las intervenciones, en el sentido de que sean lo suficientemente amplias como para cubrir a la gran cantidad de población que lo requiere, como en su impacto, pues deben producir mejoras importantes en la condición de vida de esta población, más allá de la superación de la pobreza.

El sector informal, por su parte, alberga a un 37,2% de los ocupados pobres de la región, de los cuales 28,8% corresponden a cuenta propia (18,5%) y patronos y trabajadores en microempresas (10,3%). La incidencia de la pobreza entre los

ocupados en estas categorías es también bastante elevada, pues supera el 36% en todos los casos, resaltando la importancia de mejorar los ingresos a los participantes en estas actividades (en su mayoría mujeres), para aliviar su situación de pobreza. Al igual que en el caso anterior, el conjunto de medidas para intervenir en favor de los ocupados en esas categorías es ampliamente conocido (crédito, capacitación, asistencia técnica, etc.), por lo que el énfasis se debe poner tanto en la magnitud de las intervenciones (se trata de que sean muy amplias), como en su impacto (deben tener un fuerte impacto).

### **1.1.3. Percepciones de los pobres**

Además de los estudios de pobreza de corte cualitativo y de amplia cobertura, se han realizado en la región una amplia gama de estudios cualitativos y participativos, que enfatizan en aspectos de las personas que padecen la pobreza y su entorno más inmediato. Entre estos estudios se incluyen historias de vida; investigaciones de la percepción de los pobres sobre diferentes aspectos, incluyendo su propia pobreza; estudios específicos de comunidades y su problemática; y estudios de grupos poblacionales particulares. Tres de ellos son tomados en cuenta a continuación.

En un estudio para Costa Rica (Sauma y otros, 1997), se señala que la cotidianidad de los pobres está signada por el síndrome de la pobreza: los problemas personales y familiares se encuentran en estrecha interrelación con la insuficiencia de ingresos y con la insatisfacción de necesidades básicas en diversos ámbitos: vivienda, alimentación, educación, saneamiento ambiental, etc. Con la frase "*el dinero no alcanza*", se expresa la forma en que se materializa el problema de ingresos insuficientes, esto es, como dificultades para adquirir bienes y servicios, siendo los más importantes, aquellos referidos a la alimentación de los miembros del hogar.

El problema de insuficiencia de ingresos hunde sus raíces en trabajos de baja remuneración -agrícolas, en la industria o en los servicios-, pensiones bajas, trabajos por cuenta propia; o por padecer condiciones de desempleo temporal y discapacidad. En algunos hogares, el problema se agudiza por la presencia de cuadros de alcoholismo o drogadicción que conducen a dilapidar el poco dinero que ingresa. En términos de necesidades básicas insatisfechas, el tema de la vivienda ocupa un primer plano.

En las áreas rurales los campesinos resienten la falta de atención de las instituciones estatales. Señalan problemas de mala calidad de las tierras que poseen, falta de asistencia técnica y acceso al crédito, y además, el mal estado de los caminos vecinales.

Otros aspectos que en las diversas localidades pobres emergen como problemas son la atención de miembros del hogar con minusvalía; el cuidado y atención de los niños; y los problemas interpersonales -maltrato, agresión, violencia doméstica, etc.- en razón de problemas de alcoholismo y drogadicción.

En un estudio realizado para Guatemala (Hoegen y Palma, 1999), al igual que en el caso de los pobres costarricenses, la pobreza está relacionada con la escasez de dinero, “no tener dinero para comer” es la forma como nueve de cada diez de los pobres entrevistados definieron pobreza.

En este caso, las causas de la pobreza fueron explicadas principalmente por los bajos salarios; el elevado precio de las cosas y los servicios; la falta de tierra para cultivos; la falta de trabajo; y la falta de educación y capacitación.

En área rural, la escasez de tierra propia, la baja productividad de la tierra y el alto costos de los insumos agrícolas aparecen como principales problemas. Se señala que el principal obstáculo para tener acceso al crédito bancario es la falta de escrituras que demuestren la propiedad de la tierra.

Según otro estudio realizado en Nicaragua (González, 2000), desde el punto de vista de los pobres, ser pobre significa carecer de acceso a los beneficios sociales que disfrutaban los que no son pobres; así como falta de poder económico y político para influir en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.

Los pobres consideran que las dotaciones materiales, financieras, educativas y naturales son los principales determinantes del bienestar. Por el contrario, una mala calidad de vida incluye: alimento inadecuado, vivienda pobre, bajo ingreso, limitaciones en la tenencia de tierras, pocas oportunidades de empleo y falta de acceso a los sistemas formales de financiamiento.

En área urbana las prioridades de satisfacción de las necesidades fueron: i) alimentación, ii) empleo y vivienda, y iii) salud; mientras que en área rural: i) alimentación, ii) acceso a la tierra (principalmente) y vivienda, y iii) salud.

Además, los pobres creen que la pobreza es un círculo vicioso, del cual no pueden escapar, porque es heredada y se perpetúa a través de las generaciones.

## **1.2. Desigualdad, pobreza y crecimiento económico**

Además de una elevada incidencia de la pobreza, los países centroamericanos muestran una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos, tanto “entre” países como “dentro” de países. En el año 2000 el PIB total de la región en su conjunto superó los US\$ 66.500 millones, y en términos per cápita resultó ligeramente superior a los US\$ 1.800 (cuadro 5). Cuando se compara el producto per cápita se presentan marcadas diferencias entre países, pues mientras en Costa Rica y Panamá supera los US\$ 3.000, en Honduras y Nicaragua es inferior a US\$ 1.000.

**Cuadro 5**  
**Centroamérica: población, PIB y desigualdad en la distribución del ingreso, por países,**  
**2000.**  
 -cifras absolutas y relativas-

|             | población<br>(en<br>miles) 1/ | PIB 2/                      |                         | Desigualdad en la distribución ingreso<br>3/ |                                       |                       |                       |                    |
|-------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------|--|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
|             |                               | total<br>(millones<br>US\$) | per<br>cápita<br>(US\$) | coef.<br>Gini                                | participación en el ingreso<br>total: |                       |                       |                    |
|             |                               |                             |                         |  | 40%<br>más<br>pobre                   | 30%<br>siguien<br>-te | 20%<br>siguien<br>-te | 10%<br>más<br>rico |
| total       | 36.100,3                      | 66.525                      | 1.843                   | 0,564*                                       |                                       |                       |                       |                    |
| Costa Rica  | 4.023,5                       | 15.885                      | 3.948                   | 0,473  | 15,3                                  | 25,7                  | 29,7                  | 29,4               |
| El Salvador | 6.276,0                       | 13.205                      | 2.104                   | 0,518  | 13,8                                  | 25,0                  | 29,1                  | 32,1               |
| Guatemala   | 11.385,3                      | 19.122                      | 1.680                   | 0,582  | 12,8                                  | 20,9                  | 26,1                  | 40,3               |
| Honduras    | 6.485,5                       | 5.898                       | 909                     | 0,564  | 11,8                                  | 22,9                  | 28,9                  | 36,5               |
| Nicaragua   | 5.074,2                       | 2.396                       | 472                     | 0,584  | 10,4                                  | 22,1                  | 27,1                  | 40,5               |
| Panamá      | 2.855,7                       | 10.019                      | 3.508                   | 0,557  | 12,9                                  | 22,4                  | 27,7                  | 37,1               |

\* Estimación propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

1/ Población estimada por CELADE (2000).

2/ Los datos del PIB total fueron tomados de CEPAL (2002a), y los per cápita estimados con las cifras de población aquí incluidas.

3/ A partir de los ingresos per cápita. Datos tomados de CEPAL (2001), y corresponden a 1999, con excepción de Guatemala y Nicaragua, que son para 1998.

Además de esas desigualdades en la distribución del ingreso “entre” países, también las hay “dentro” de los países, como lo reflejan los diferentes indicadores incluidos en el cuadro 5. En todos y cada uno de los países, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado (relativamente “más ricos”) se apropian de entre un 29,4% y un 40,5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita (relativamente “más pobres”) se apropian de entre un 10,4% y un 15,3% del ingreso nacional. De otra forma, mientras que en todos y cada uno de los países el 30% de la población con mayores ingresos per cápita se apropia de por lo menos un 60% del ingreso nacional, el 70% de la población con menores ingresos per cápita se apropia, en el mejor de los casos, de un 40% del ingreso nacional.

Utilizando el coeficiente de Gini como indicador de desigualdad, asume valores desde 0,473 en el caso de Costa Rica, hasta 0,584 y 0,582 para Guatemala y Nicaragua respectivamente. Cuando se considera la región en su conjunto, el coeficiente de Gini

asume un valor de 0,564. Comparando con los demás países latinoamericanos, los centroamericanos se ubican a lo largo de todo el espectro de desigualdad (gráfico 7), que caracteriza a América Latina como la región más desigual del mundo.

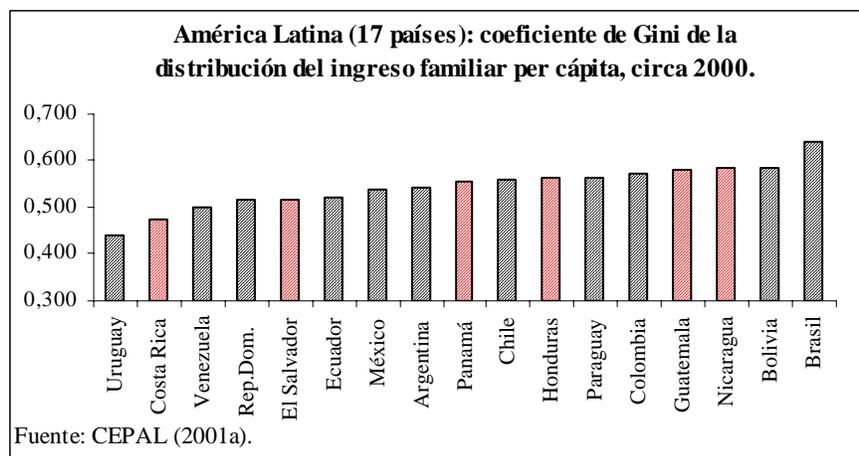


gráfico 7

Además del problema de equidad que por sí mismo refleja la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, dos implicaciones adicionales deben ser consideradas. En primer lugar, la relativa al menor impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza: entre más desigual sea la distribución del ingreso, se requerirán mayores tasas de crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la pobreza. Como se verá a continuación, la pobreza se redujo en la región a lo largo de la década de los años noventa, en buena medida gracias al crecimiento económico, y a pesar de la fuerte desigualdad; sin embargo, para lograr avances significativos a futuro, como los establecidos en la Declaración del Milenio, se requerirán tasas de crecimiento económico iguales o superiores a las del período previo, así como reducciones en la desigualdad. En segundo lugar, la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso está asociada con otros problemas de equidad, especialmente el acceso a los servicios sociales básicos, como se verá más adelante en este capítulo.

### La evolución de la pobreza como insuficiencia de ingresos en los años noventa

Es importante conocer la evolución de la pobreza como insuficiencia de ingresos a lo largo de los años noventa. Los Informes Nacionales de Desarrollo Humano incluyen información para varios años, y en el cuadro siguiente se muestran las estimaciones para los años cercanos a 1990.

**Cuadro 6**  
**Países centroamericanos: Incidencia de la pobreza total y extrema, circa 1990.**  
 -porcentaje de población bajo las líneas de pobreza respectivas-

|                             | Centro-<br>américa<br>(1990)* | Costa<br>Rica<br>(1990)<br>1/ | El<br>Salvador<br>(1992)<br>2/ | Guate-<br>mala<br>(1989)<br>3/ | Hondura<br>s (1991)<br>4/ | Nicara-<br>gua<br>(1993)<br>5/ | Panamá<br>(1991)<br>6/ |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------------------|
| <b>Pobreza total (%) 7/</b> |                               |                               |                                |                                |                           |                                |                        |
| Total                       | 61,0                          | 30,7                          | 65,0                           | 63,1                           | 78,7                      | 50,3                           | 48,5                   |
| Área urbana                 | 46,6                          | 27,1                          | 59,1                           | 41,9a/                         | 72,6                      | 31,9                           | 40,1a/                 |
| Área rural                  | 73,1                          | 33,5                          | 70,4                           | 79,6a/                         | 82,7                      | 76,1                           | 65,1a/                 |
| <b>Pobreza extrema (%)</b>  |                               |                               |                                |                                |                           |                                |                        |
| Total                       | 31,6                          | 9,9                           | 31,5                           | 32,7                           | 57,5                      | 19,4                           | 24,8                   |
| Área urbana                 | 20,4                          | 5,4                           | 25,5                           | 15,1a/                         | 50,2                      | 7,3                            | 17,0a/                 |
| Área rural                  | 41,0                          | 13,4                          | 37,0                           | 40,7a/                         | 62,3                      | 36,3b/                         | 36,8a/                 |

\* Estimación propia (ver cuadro 3 del anexo).

1/ Cifras publicadas en (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

2/ Cifras publicadas en (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2001).

3/ Cifras publicadas en (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2000).

4/ Corresponden a la estimación de pobreza publicada en (Gobierno de la República de Honduras, 2001), pero para población (en lugar de hogares). Estimación propia.

5/ Cifras publicadas en (PNUD Nicaragua, 2000).

6/ Cifras publicadas en (PNUD Panamá, 2002). Los datos corresponden a la estimación de SIAL/OIT a partir de la encuesta de hogares (que en ese año no incluyó áreas indígenas y de difícil acceso).

7/ Incluye la pobreza extrema.

a/ Estas cifras no aparecen en los Informes mencionados, sino que fueron proporcionados directamente por el PNUD Guatemala, y por SIAL/OIT para el caso de Panamá.

b/ En el Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua aparece 36,8, pero en la fuente original se muestra la cifra aquí considerada (World Bank, 2000).

Por países, la situación es la siguiente:

**Costa Rica:** en 1990 la pobreza total afectaba a un 30,7% de la población total (9,9% en pobreza extrema), porcentaje que aumentó en 1991 ante una situación de recesión económica, pero que luego comenzó a reducirse, hasta alcanzar un 22,9% en 1994 (6,8% en pobreza extrema). A partir de ese año no se han dado cambios importantes en la incidencia de la pobreza, manteniéndose alrededor de 23% (7% la pobreza extrema). La situación por áreas reproduce la globalidad del país.

**El Salvador:** las estimaciones oficiales muestran que para 1992 la incidencia de la pobreza total era del 65% (31,5% la pobreza extrema), en 1993 se mantuvo y luego, a partir de 1994 muestra una reducción (con algunas fluctuaciones), alcanzado en 1999 un mínimo de 47,5% (20,1% pobreza extrema). Por áreas se repite el comportamiento nacional, aunque las reducciones son bastante menores en la rural respecto a la urbana.

**Guatemala:** las estimaciones incluidas en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000 (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2000), muestran una reducción de la incidencia de la pobreza total y extrema entre 1989 y 1998, cercana a 6 puntos porcentuales en cada caso. La mayor parte de esta reducción se explica por la incidencia urbana, ya que en la parte rural la reducción fue muy pequeña.

**Honduras:** al igual que los otros países, las estimaciones para Honduras (PNUD Honduras, 2000) muestran una reducción en la incidencia de la pobreza a nivel nacional, de 78,7% de la población en 1991 a 70,2% en 1999. Debe tomarse en cuenta que esta reducción se da a pesar del retroceso por el impacto del Huracán Mitch. Por áreas se dan también reducciones, con excepción de la pobreza extrema en área rural, que más bien tiene un pequeño incremento.

**Nicaragua:** las dos estimaciones consideradas para este país muestran una pequeña reducción en la incidencia de la pobreza entre 1993 y 1998: la pobreza total se reduce de 50,3% a 47,9% de la población; y la extrema de 19,4% a 17,3%. A diferencia de los demás países, la reducción en la incidencia de la pobreza rural resulta mayor que la urbana.

**Panamá:** además de la estimación de pobreza para el año 2000 elaborada a partir del censo de población del mismo año, el Informe de Desarrollo Humano de Panamá (PNUD Panamá, 2002) incluye una serie de pobreza para 1991-98 realizada por SIAL/OIT. Según esa serie, la incidencia de la pobreza total se redujo de 48,5% en 1991 a 40,6% en 1998 (de 24,8% a 22,2% la pobreza extrema). Por áreas también hay reducciones, aunque de mayor magnitud en la urbana respecto a la rural.

Es claro entonces como en todos y cada uno de los países de la región la incidencia de la pobreza (total y extrema) se redujo en los años noventa, aunque con diferencias en la magnitud entre países.<sup>5/</sup> La reducción a nivel nacional se reprodujo en las áreas

---

<sup>5/</sup> Se hace caso omiso de los problemas relacionados con la comparación intertemporal de estimaciones de pobreza, pues las mismas presentan problemas similares señalados para las comparaciones internacionales (recuadro 2), con algunas características particulares. Así, lo recomendable es que las diferentes encuestas utilizadas en cada uno de los países y a lo largo del tiempo midan los mismos ingresos o gastos, con la misma precisión. En caso de que eso no suceda, surge nuevamente la discusión sobre la conveniencia o no de realizar ajustes utilizando cuentas nacionales. Un segundo aspecto es el relacionado con las líneas de pobreza, pues además de la comparabilidad entre países, debe considerarse la comparabilidad en el tiempo dentro de cada país. Generalmente se utilizan las mismas líneas, actualizando los precios de los alimentos y no alimentos (o manteniendo la misma proporción del gasto en estos últimos); sin

urbanas y rurales, aunque en estas últimas la reducción fue menor, con excepción de Nicaragua, y a pesar de que la incidencia en ellas es mayor que en las urbanas.

Cuando se considera la región en su conjunto, hacia 1990 se encontraban en situación de pobreza total un 61% de los 28 millones de centroamericanos que habían en 1990, y en pobreza extrema un 31,6% (cuadros 6 y A.3). Comparando con la estimación para 2000, eso significa una fuerte reducción en la incidencia de la pobreza total, de 10 puntos porcentuales y también en la pobreza extrema, aunque en menor magnitud (5 puntos porcentuales).<sup>6/</sup> No obstante esa reducción en la incidencia de la pobreza, el número total de pobres en la región aumentó entre el inicio y el final del período, debido al mayor crecimiento poblacional. Así, mientras que en 1990 había alrededor de 17 millones de pobres (8,8 millones en pobreza extrema), el número de ellos hacia el año 2000 había aumentado a 18,5 millones (9,6 millones en pobreza extrema), o sea, 1,5 millones de nuevos pobres entre esos dos años (800.000 personas en pobreza extrema).

Por áreas también se han dado reducciones en la incidencia de la pobreza, aunque, como se puede prever por la situación a nivel de países, las mismas fueron mayores en las áreas urbanas que en las rurales: mientras la incidencia de la pobreza total se redujo en 12 puntos porcentuales en las áreas urbanas centroamericanas (7 puntos en pobreza extrema), en las rurales la reducción fue de 5 puntos porcentuales en el caso de la pobreza total y apenas 1 punto porcentual en la pobreza total (cuadros 1 y 6). Este último resultado es altamente significativo, pues refleja como, a nivel de la región centroamericana en su conjunto, las opciones de superación de la pobreza para los extremadamente pobres de las áreas rurales han sido muy limitadas.

Un último aspecto al que conviene hacer referencia es al proceso de urbanización que se ha presentado en la región. Para 1990 se estimó que un 45,7% de la población total centroamericana residía en áreas urbanas (54,3% en rurales -cuadro 1 del anexo-), mientras que la estimación para el 2000 indicaba un 50,2% urbana (49,8% rural -cuadro 3 del anexo-). Esta situación es resultado tanto de los procesos de urbanización que se dan en los países, como de la migración campo-ciudad, en muchos casos relacionada con la pobreza en el campo y las escasas opciones de superación a las que se acaba de hacer referencia.

---

embargo, debe tomarse en cuenta que de esa forma se dejan de lado los cambios en los patrones de consumo de la población.

<sup>6/</sup> Aplicando la misma metodología de cálculo a las estimaciones publicadas en CEPAL (2001), que se refieren a 1989 para Guatemala, 1990 para Costa Rica y Honduras, 1991 para Panamá, 1993 para Nicaragua y 1995 para El Salvador, el resultado es una incidencia de la pobreza hacia 1990 de 62,3% en el caso de la pobreza total y de 37,1% en pobreza extrema. Nuevamente esta estimación arroja resultados superiores a los mostrados anteriormente, pero reflejando la misma realidad. Cuando se comparan las estimaciones realizadas con los datos de CEPAL para 1990 y 2000, es resultado es igualmente una reducción en la incidencia de la pobreza. La reducción es inferior en el caso de la pobreza total (5,8 puntos porcentuales respecto a los 9,8 de la estimación propia), pero muy similar en el caso de la pobreza extrema (4,9 puntos porcentuales respecto a los 4,4 de la estimación propia).

## El papel del crecimiento económico

Según cifras de la CEPAL (2002a), en términos reales (US\$ de 1995), el PIB per cápita regional del año 2000 fue un 18,7% superior al de 1990 (1.664 y 1.402 US\$ de 1995 respectivamente). Por países, en todos se repite esa situación, aunque con mayor magnitud en Panamá, El Salvador y Costa Rica (31%, 24,7% y 23,4% respectivamente), un aumento cercano al promedio regional en Guatemala (15,1%), y muy bajo en Nicaragua y Honduras (6,2% y 3,5%). La variación entre esos dos años refleja lo acontecido a lo largo del período 1990-2000, en el que más allá de algunos altibajos, las tasas de crecimiento anual del PIB total y del PIB per cápita fueron positivas.<sup>7/</sup>

La reducción de la pobreza durante los años noventa en la región centroamericana definitivamente está relacionada con el crecimiento económico experimentado en el mismo período por la región en su conjunto y cada uno de los países independientemente. Si bien es cierto existen múltiples y complejos canales que explican la forma como el crecimiento económico reduce la pobreza (y cuyo análisis escapa al objetivo del presente), en el caso centroamericano el mercado de trabajo juega un papel de privilegio, pues la mayor parte de los ingresos que disponen las familias provienen de la participación de sus miembros en el mercado de trabajo. Más específicamente, según las encuestas de hogares, en promedio para los últimos años, el 84% de los ingresos familiares fueron obtenidos de la participación en ese mercado.<sup>8/</sup>

El crecimiento económico estuvo acompañado de aumentos en el empleo, lo cual constituye un aspecto positivo del proceso económico en marcha de cara a la reducción de la pobreza; sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchos de los empleos fueron generados en el sector informal, contribuyendo poco a esa reducción. Según Trejos (2002), el empleo total en la región centroamericana creció entre 1990 y 1999 a un ritmo del 3,8% anual; no obstante las tasas de crecimiento difieren por sectores: 0,9% el empleo agropecuario; 3,8% el empleo formal y 6,7% el informal.<sup>9/</sup> Esto significa que de cada 100 nuevos empleos generados en la región entre 1990 y 1999, 31 fueron formales, 12 agropecuarios y 57 informales.

Debe considerarse también el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso. Con una perspectiva dinámica, reducciones en la desigualdad son beneficiosas para los países, pues permitirán que el crecimiento económico aumente su impacto sobre la disminución de la pobreza. Sin embargo, ese no ha sido el caso de Centroamérica,

---

<sup>7/</sup> Cuando se considera la región en su conjunto, las tasas de crecimiento promedio anual (1990-2000) fueron de 4,3% en el caso del PIB total y de 1,7% en el per cápita.

<sup>8/</sup> Estimación propia a partir de (CEPAL, 2002b). No incluye alquiler imputado por habitar casa propia.

<sup>9/</sup> Ese autor realizó las estimaciones a partir de cifras de SIAL/OIT, CEPAL y las encuestas de hogares de los países, utilizando definiciones de los sectores bastante similares a las señaladas previamente en este capítulo, de manera que los resultados resultan comparables. Para el cálculo se excluyó Nicaragua y El Salvador por problemas con la información para el inicio del período, pero eso no impide que los resultados se puedan generalizar a la región.

pues la información disponible refleja que durante la década de los años noventa no se produjeron cambios importantes en la misma.<sup>10/</sup>

Un ejercicio realizado recientemente por PNUD-IPEA-CEPAL de cara de analizar la factibilidad de que los países latinoamericanos cumplan con la meta de pobreza incluida en la Declaración del Milenio, utiliza la relación crecimiento económico y pobreza, y además toma en cuenta la situación en la distribución del ingreso.<sup>11/</sup> La Declaración del Milenio propone la reducción a la mitad (respecto a los niveles vigentes en 1990), en la incidencia de la pobreza hacia el año 2015. En el cuadro 7 se muestran los resultados de ese ejercicio. Como se desprende de ellos, los países requieren tasas de crecimiento económico muy elevadas para poder lograr esa meta, con el agravante de que aún cuando lo logren, muchos de los países mantendrán niveles de incidencia de la pobreza todavía elevados; sin embargo lograr la meta es muy importante, pues implica un avance significativo en la mejoría del nivel de vida de los centroamericanos.

**Cuadro 7**  
**Países centroamericanos: tasas de crecimiento anual del PIB per cápita requeridas para reducir el nivel de pobreza en el año 2015 a la mitad del prevaleciente en 1990**

|                        | incidencia de la pobreza (%) |       |           | tasa crecimiento del PIB per cápita |                      |                      |
|------------------------|------------------------------|-------|-----------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|
|                        | 1990*                        | 2000* | meta 2015 | sin cambios en Gini                 | reducción 2% en Gini | reducción 5% en Gini |
| <b>Pobreza extrema</b> |                              |       |           |                                     |                      |                      |
| Costa Rica             | 9,8                          | 7,9   | 4,9       | 2,5                                 | 1,6                  | 0,5                  |
| El Salvador            | 27,7                         | 22,2  | 13,9      | 2,2                                 | 1,8                  | 1,1                  |
| Guatemala              | 41,8                         | 33,7  | 20,9      | 2,0                                 | 1,6                  | 1,0                  |
| Honduras               | 60,6                         | 56,0  | 30,3      | 4,3                                 | 4,0                  | 3,6                  |
| Nicaragua              | 51,4                         | 41,4  | 25,7      | 3,3                                 | 2,9                  | 2,4                  |
| Panamá                 | 22,9                         | 10,7  | 11,5      | n.a.                                | n.a.                 | n.a.                 |
| <b>Pobreza total</b>   |                              |       |           |                                     |                      |                      |
| Costa Rica             | 26,2                         | 20,6  | 13,1      | 2,1                                 | 1,6                  | 1,1                  |
| El Salvador            | 60,2                         | 49,9  | 30,1      | 3,0                                 | 2,8                  | 2,5                  |
| Guatemala              | 69,1                         | 60,1  | 34,6      | 4,0                                 | 3,7                  | 3,3                  |
| Honduras               | 80,5                         | 79,1  | 40,3      | 6,6                                 | 6,4                  | 6,2                  |
| Nicaragua              | 77,6                         | 67,5  | 38,8      | 4,9                                 | 4,7                  | 4,3                  |
| Panamá                 | 45,7                         | 30,0  | 22,9      | 1,3                                 | 0,9                  | 0,3                  |

<sup>10/</sup> Los datos disponibles para inicios del período, comparables con los del cuadro 8, son los siguientes (CEPAL, 2001): Costa Rica: 0,438 (1990); El Salvador: 0,507 (1995); Guatemala: 0,582 (1989); Honduras: 0,615 (1990); Nicaragua: 0,582 (1993); y Panamá: 0,560 (1991). Es claro entonces como a nivel de los países no hay cambios importantes, y los pequeños cambios que se presentan son en ambos sentidos.

<sup>11/</sup> La investigación "Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America" fue realizada por un grupo de expertos del PNUD, el IPEA y la CEPAL, y sus principales resultados aparecen publicados en CEPAL (2002b).

\* cifras de referencia utilizadas para las estimaciones. Hay algunas diferencias con las cifras mostradas anteriormente en este capítulo por los ajustes realizados por la CEPAL y el equipo investigador.

n.a. no aplica porque ya cumplió la meta.

Fuente: CEPAL (2002b).

Esos resultados reflejan también la importancia de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, pues con esas reducciones disminuyen los requerimientos en términos de crecimiento económico que permiten alcanzar la meta.

Repitiendo el ritmo de crecimiento vigente durante la década de los años noventa (y la desigualdad en la distribución del ingreso), solamente podrían alcanzar la meta propuesta Panamá, Costa Rica y El Salvador. Los demás países requieren importantes esfuerzos en materia de política económica y social que permitan cambiar el ritmo de crecimiento y mejorar la distribución del ingreso respecto a la situación vigente.

Es importante hacer referencia a la forma como puede ser mejorada la distribución del ingreso. Varios aspectos son importantes. En primer lugar, al ser los ingresos laborales los principales determinantes de la renta familiar, también lo son de la desigualdad, por lo que la mejoría en la distribución de esos ingresos laborales pasa por el mercado de trabajo, en el corto plazo generando más y mejores empleos y aumentando los ingresos laborales; y en el mediano y largo plazos vía formación de capital humano y dotación de capital físico a la población de menores ingresos (tierra, activos físicos, etc.).

Por otra parte deben ser considerados los ingresos no laborales, entre los que se encuentran las rentas de capital y las transferencias. Entre las rentas de capital se encuentran los intereses, los alquileres, los dividendos, los derechos de autor y otros.<sup>12/</sup> Impactos positivos en la distribución del ingreso por la vías de estos ingresos en particular se lograrían mejorando los mercados de capitales, abriendo el capital accionario de las empresas, y otras medidas similares.

Finalmente, las transferencias, públicas y privadas, ayudan a aliviar el problema de la pobreza en el corto plazo y, en algunos casos, constituyen una base para la solución permanente del problema; además, pueden incidir positivamente en la mejoría de la distribución del ingreso. Las transferencias públicas incluyen principalmente las pensiones de los regímenes de ese tipo, pero también las ayudas de corte asistencial que perciben las familias. En Centroamérica los ingresos de este tipo no son muy importantes para las familias, dada la débil institucionalidad social en el área y los bajos niveles de gasto público asignados, aspectos a los que se hará referencia más adelante en este capítulo. En el caso de las transferencias privadas, las más importantes son las remesas familiares provenientes del extranjero, que son

---

<sup>12/</sup> También se considera aquí, cuando es el caso, el alquiler imputado por habitar casa propia (ingreso en especie).

especialmente importantes en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Estas remesas se utilizan en buena parte para cubrir los gastos de consumo de las familias beneficiarias, alejándolas de la situación de pobreza, pero en muchos casos este alejamiento es solo temporal, pues se da en tanto se continúen percibiendo las remesas. Las mismas remesas tienen un impacto positivo en la distribución del ingreso, pues generalmente las perciben familias de menores ingresos. Sin embargo, de cara a encontrar soluciones permanentes al problema de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, debe destacarse el uso de las remesas con fines productivos.

### **1.3. Los servicios sociales y el desarrollo humano**

Hasta ahora el énfasis del capítulo se ha puesto en el análisis de la pobreza como insuficiencia de ingresos. Como se ha señalado, el desarrollo humano considera entre las principales opciones o capacidades que las familias alcancen un nivel de vida digno. El ingreso juega un papel muy importante en ese sentido, de ahí la importancia dada al tema de la pobreza, pero también debe tomarse en cuenta que además del ingreso hay una serie de servicios sociales que inciden directamente en el nivel de vida de las familias, principalmente: los servicios educativos, que permiten el acceso al conocimiento; los servicios de agua potable y saneamiento básico; las facilidades para que las familias cuenten con una vivienda digna; y los servicios de salud y una adecuada nutrición, que permiten una vida larga y saludable.

En esta sección se analizan algunos aspectos relativos a los principales servicios sociales. Primero se utilizan los resultados del método de las necesidades básicas insatisfechas, que muestran los niveles de insatisfacción de los centroamericanos en las necesidades relacionadas con los principales los servicios sociales; y en segundo lugar, se realizan algunas consideraciones adicionales en torno a la equidad.

#### **1.3.1. Las necesidades básicas insatisfechas**

Este enfoque considera la satisfacción o insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales, directamente relacionadas con los servicios sociales, entre las que generalmente se incluyen:

- la educación (en función de la matrícula/asistencia de los niños en edad escolar);
- la salud (en términos de acceso a los servicios básicos de salud);
- la vivienda (principalmente considerando el estado físico de la vivienda y el hacinamiento); y
- los servicios básicos de agua potable y saneamiento (disposición de excretas).

A ese conjunto básico de necesidades se pueden agregar otras, como la disponibilidad de energía eléctrica, la recolección de basura, el mobiliario y equipamiento del hogar, y el tiempo libre para recreación (puede verse, entre otros: PNUD, 1990a). Además, se

suele incluir un indicador indirecto de la capacidad económica de los hogares para realizar un consumo básico (generalmente en función del número de dependientes por ocupado).

Existen estimaciones recientes por este método para Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Si bien es cierto las necesidades consideradas y los criterios de insatisfacción difieren entre países (recuadro 4 y anexo B), lo contundente de las magnitudes pone en evidencia el elevado grado de insatisfacción de las necesidades básicas materiales que enfrenta la población centroamericana. En el cuadro 8 se incluyen los resultados de esas estimaciones, según los cuales, con excepción de Costa Rica, más de un 60% de los hogares muestran alguna insatisfacción en sus necesidades básicas: cerca de un 30% una NBI, y el resto dos o más. Por áreas, los niveles de insatisfacción son significativamente mayores en la rural respecto a la urbana: mientras que en esta última la mitad de los hogares muestran al menos una NBI, en la rural por lo menos un 75% de los hogares.

**Cuadro 8**  
**Centroamérica (4 países): Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), circa 2000.**  
-porcentaje de hogares con NBI-

|                    | Costa Rica<br>(2000) | Guatemala<br>(1998) | Honduras<br>(2001) | Nicaragua<br>(1998) |
|--------------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| <b>Total país</b>  | 30,2                 | 73,5                | 64,9               | 72,6                |
| Una NBI            | 20,1                 | 27,4                | 32,3               | 27,9                |
| Dos o más NBI      | 10,1                 | 46,1                | 32,6               | 44,7                |
| <b>Área urbana</b> | 22,7                 | 55,3                | 52,1               | 66,8                |
| Una NBI            | 16,4                 | 24,0                | 31,1               | 28,1                |
| Dos o más NBI      | 6,3                  | 31,3                | 21,0               | 38,7                |
| <b>Área rural</b>  | 37,1                 | 85,5                | 77,5               | 80,2                |
| Una NBI            | 23,5                 | 29,8                | 33,4               | 27,6                |
| Dos o más NBI      | 13,5                 | 55,7                | 44,1               | 52,6                |

Fuente: Costa Rica: (Proyecto Estado de la Nación, 2001); Guatemala: (Gobierno de la República de Guatemala, 2001a); Honduras: estimación propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo del 2001, utilizando los criterios de insatisfacción señalados en (Gobierno de la República de Honduras, 2001); y Nicaragua: (PNUD Nicaragua, 2000).

**Recuadro 3:**  
**Características generales de las estimaciones según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas**

Todas las estimaciones aquí consideradas fueron realizadas a partir de encuestas. Para Costa Rica se aprovechó el módulo de vivienda y servicios que incluyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000; para Guatemala se utilizó la Encuesta Nacional de Ingresos

y Gastos Familiares (ENIGFAM); para Honduras la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2001; y para Nicaragua la Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 1998.

En el cuadro siguiente se comparan las necesidades consideradas en cada una de las estimaciones. En términos generales, todas incluyen las mismas necesidades, pero en Costa Rica se tomaron en cuenta dos adicionales: el alumbrado y la salud (aseguramiento).

|                                | Costa Rica (2000) | Guatemala (1998) | Honduras (2001) | Nicaragua (1998) |
|--------------------------------|-------------------|------------------|-----------------|------------------|
| Vivienda:                      |                   |                  |                 |                  |
| Calidad de la vivienda         | X                 | X                | X               | X                |
| Hacinamiento                   | X                 | X                | X               | X                |
| Servicios básicos:             |                   |                  |                 |                  |
| Agua potable                   | X                 | X                | X               | X                |
| Saneamiento básico             | X                 | X                | X               | X                |
| Alumbrado                      | X                 | -                | -               | -                |
| Educación (asistencia escolar) | X                 | X                | X               | X                |
| Salud                          | X                 | -                | -               | -                |
| Capacidad de consumo           | X                 | X                | X               | X                |

En el anexo B se incluyen los criterios de insatisfacción de las necesidades utilizados en cada una de las estimaciones nacionales. No obstante algunas diferencias, se espera que las mismas no afecten el análisis regional. Vale destacar que en todos los casos se dio la misma importancia relativa a cada una de las necesidades y sus componentes.

-----

Tomando en cuenta que en los cuatro países para los que se dispone información habita un 75% de la población centroamericana, es posible afirmar, sin temor a equivocarse, que dos de cada tres hogares centroamericanos presentan al menos una necesidad básica insatisfecha.

En el cuadro siguiente se incluyen los porcentajes de hogares según la necesidad insatisfecha, de manera que se pueden identificar prioridades. El hacinamiento aparece como el principal determinante de insatisfacción, afectando a más de un 40% de los hogares. El segundo problema en importancia es el relacionado con el saneamiento básico, que afecta prácticamente a uno de cada cinco hogares centroamericanos. Dejando de lado la capacidad de consumo, que es una forma alternativa de medir la pobreza como insuficiencia de ingresos/consumo, en tercer lugar aparecen, con diferencias entre países, los problemas de acceso a servicios adecuados de agua potable, la calidad de la vivienda y el acceso a la educación.

**Cuadro 9**  
**Centroamérica (4 países): porcentaje de hogares según NBI, circa 2000.**

|                                | Costa Rica<br>(2000)* | Guatemala<br>(1998) | Honduras<br>(2001) | Nicaragua<br>(1998) |
|--------------------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| <b>Vivienda:</b>               |                       |                     |                    |                     |
| Calidad de la vivienda         | 10,9                  | 15,5                | 10,0               | 18,9                |
| Hacinamiento                   | 6,9                   | 55,2                | 40,3               | 43,5                |
| <b>Servicios básicos:</b>      |                       |                     |                    |                     |
| Agua potable                   | 6,1                   | 17,6                | 8,1                | 19,4                |
| Saneamiento básico             | 1,0                   | 21,4                | 29,2               | 16,6                |
| Educación (asistencia escolar) | 2,9                   | 19,4                | 5,3                | 21,7                |
| Capacidad de consumo           | 5,8                   | 7,2                 | 20,8               | 42,6                |

\* Por comparabilidad, no se incluyen en este país los porcentajes de hogares con insatisfacción en alumbrado y salud.

Fuente: Costa Rica: (Proyecto Estado de la Nación, 2001); Guatemala: (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2000); Honduras: estimación propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo del 2001, utilizando los criterios de insatisfacción señalados en (Gobierno de la República de Honduras, 2001); y Nicaragua: (PNUD Nicaragua, 2000).

### **El Índice de Pobreza Humana (IPH)**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima el Índice de Pobreza Humana (IPH), que conceptualmente corresponde con las mediciones de Necesidades Básicas Insatisfechas. El IPH mide privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), los conocimientos y un nivel de vida decoroso. La privación en el caso de la longevidad está determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, y se mide por la probabilidad al nacer 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. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en la falta de acceso a suministros económicos generales, 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 refleja el porcentaje de población con privación, y se obtiene como un promedio ponderado de las diferentes variables consideradas (ver recuadro 5).

-----  
**Recuadro 4:**  
**El Índice de Pobreza Humana para países en desarrollo (IPH)**

El Índice de Pobreza Humana (IPH) mide las privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: i) una vida larga y saludable (longevidad); ii) los conocimientos; y iii) un nivel de vida decoroso. La importancia de *una vida larga y saludable* radica en el valor que le dan las personas al vivir bien y en forma saludable; en todas las sociedades es valorada la posibilidad de vivir muchos años, ya que ello permite el desarrollo de las potencialidades y talentos. El acceso a los *conocimientos* se considera como un requisito básico para llevar una vida productiva en la sociedad. Un *nivel de vida digno* hace referencia a los recursos que necesita una persona para acceder a los bienes y servicios que satisfacen sus necesidades (tierra, crédito, ingreso, etc.).

Este índice apareció por primera vez en el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1997 (PNUD, 1997), y se calcula de manera diferenciada para los países en desarrollo y para los países desarrollados. En el caso de los países en desarrollo, la privación en lo que respecta a la longevidad está determinada por *la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana*, y se mide por la probabilidad al nacer 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. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en *la falta de acceso a suministros económicos generales*, 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.\*<sup>1</sup>

Los indicadores utilizados para la medición de las privaciones están normalizados de 0 a 100 (porque están expresados en porcentajes), y el cálculo se realiza de la siguiente forma:

$$IPH = [1/3 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha)]^{1/\alpha}$$

donde:

$P_1$  = probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los cuarenta años (multiplicada por 100).

$P_2$  = tasa de analfabetismo adultos.

$P_3$  = promedio simple de la población que no utiliza fuentes de agua potable y del número de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

$\alpha = 3$ .

En el cuadro 4 aparecen los datos para los países tal como fueron publicados en (PNUD, 2002), y una estimación propia para la región centroamericana, para la cual las cifras de los países fueron ponderadas debidamente según las estimaciones de población correspondientes (CELADE, 2000).

\*/ En el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1997 (PNUD, 1997) y siguientes, se incluyó además el indicador “porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud”; sin embargo, el

mismo fue excluido en el Informe del 2002, “debido a la carencia de datos fidedignos sobre el acceso a servicios de salud en épocas recientes” (PNUD, 2002: 254).

En el cuadro 10 se muestra el valor del índice para los países centroamericanos tal como aparece publicado en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002 (PNUD, 2002), y una estimación propia para la región en su conjunto. Costa Rica y Panamá muestran índices bajos, mientras que para los demás países de la región son bastante más altos. Sin embargo, cuando se comparan con los 88 países en desarrollo para los cuales se dispone información, los países centroamericanos se ubican dentro del 50% con menor pobreza.

**Cuadro 10**  
**Índice de Pobreza Humana (IPH) para los países centroamericanos, 2000.**

| País           | valor IPH | posición** | Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (% de la cohorte) 1995-2000 | Tasa de analfabetismo adulto (% de 15 años de edad y mayores) 2000 | Población sin acceso a fuentes de agua mejoradas (%) 2000 | Niños menores de 5 años con peso insuficiente (%) 1995-2000 |
|----------------|-----------|------------|--|--|---|---|
| Centroamérica* | 18,3      | -          | 12,4   | 23,3   | 13  | 18  |
| Costa Rica     | 4,0       | 2          | 4,0  | 4,4  | 2   | 5   |
| El Salvador    | 18,1      | 32         | 10,9   | 21,3   | 26  | 12  |
| Guatemala      | 23,5      | 40         | 15,6   | 31,4   | 8   | 24  |
| Honduras       | 20,5      | 36         | 16,0   | 25,4   | 10  | 25  |
| Nicaragua      | 24,4      | 41         | 11,5   | 33,5   | 21  | 12  |
| Panamá         | 8,4       | 8          | 6,4  | 8,1  | 13  | 7   |

\* estimación propia. Cifras ponderadas según la población respectiva a partir de (CELADE, 2000).

\*\* entre 88 países en desarrollo con información disponible.

Fuente: (PNUD, 2002) y estimación propia.

La estimación para la región en su conjunto arroja un índice de 18,3, similar al de El Salvador, que ocupa la posición 32 entre 88 países. Según esa estimación regional, un 12,4% de los centroamericanos no sobrevivirán los 40 años de edad, un 23,3% de la población de 15 años y más es analfabeta, un 13% de la población no tiene acceso a fuentes de agua mejoradas, y un 18% de los niños menores a cinco años padecen desnutrición.

### 1.3.2. Consideraciones sobre la equidad en los servicios sociales

Los resultados anteriores muestran claramente el elevado grado de insatisfacción de las necesidades básicas que padecen los centroamericanos, lo cual refleja por sí misma una importante inequidad. Pero también son importantes otras inequidades. En primer lugar, las que se desprenden del acápite anterior, no sólo a nivel de países, sino también a nivel de áreas, pues los niveles de insatisfacción son significativamente mayores entre la población rural respecto a la urbana. Otra inequidad importante se refleja entre las poblaciones indígenas respecto a las no indígenas. En Guatemala, donde vive la mayor parte de la población indígena centroamericana, mientras que un 85,9% de los hogares indígenas mostraba al menos una NBI (58,1% dos o más), solamente un 61,7% de los hogares no indígenas se encontraba en esa situación (34,7% con dos o más NBI -Gobierno de la República de Guatemala, 2001a-). También hay inequidades en el acceso a los servicios sociales según nivel de ingreso, como se demuestra a continuación con el acceso a la educación, como reflejo de lo que sucede con los demás servicios sociales.

Según la CECC (2002), iniciaron el curso lectivo de 1999 un total de 8,4 millones de niños y jóvenes centroamericanos: 887.000 en preescolar, 5,8 millones en primaria y 1,6 millones en secundaria. Ellos se matricularon en las 75.844 instituciones educativas, públicas y privadas, existentes en ese año a nivel regional, las cuales contaban con 291.107 docentes y 234.855 aulas. Esas cifras son elevadas, y en el caso de la educación primaria, están asociadas con altas tasas brutas de escolaridad; sin embargo, cuando se consideran los niveles de ingreso familiar, afloran las inequidades. En el cuadro 11 se muestran las tasas de asistencia escolar de los niños y jóvenes centroamericanos de 7 a 15 años de edad según el nivel de ingreso o consumo familiar per cápita. Es claro como a medida que se reduce el nivel de ingreso o consumo per cápita, también se reduce el porcentaje de niños y jóvenes que asisten a la escuela.

**Cuadro 11**  
**Países centroamericanos: tasas de asistencia escolar de la población de 7-15 años según niveles de ingreso o consumo familiar per cápita, circa 2000.**

| quintiles*  | Costa Rica<br>(2000) | El Salvador<br>(1999) | Guatemala<br>(1998) | Honduras<br>(1999) | Nicaragua<br>(1998) | Panamá<br>(1997) |
|-------------|----------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|---------------------|------------------|
| Total       | 89,3                 | 84,2                  | 74,1                | 78,0               | 79,5                | 91,8             |
| I quintil   | 86,9                 | 74,9                  | 62,1                | 74,2               | 61,6                | 80,6             |
| II quintil  | 87,8                 | 80,9                  | 69,5                | 72,6               | 76,0                | 92,6             |
| III quintil | 89,0                 | 85,8                  | 74,1                | 76,6               | 82,8                | 96,9             |
| IV quintil  | 90,9                 | 92,2                  | 81,4                | 83,4               | 89,2                | 98,3             |
| V quintil   | 95,5                 | 96,1                  | 93,1                | 88,6               | 95,7                | 97,4             |

\* Quintiles de población ordenados según el ingreso o consumo familiar per cápita (de menor a mayor). Para Nicaragua y Panamá son deciles de consumo, y para los demás países, de ingreso.

Fuente: estimación propia a partir de las encuestas de hogares.

En Guatemala y Nicaragua, solamente asisten a la escuela tres de cada cinco niños y jóvenes de 7-15 años pertenecientes al 20% de la población de cada uno de sus países con menores ingresos. En El Salvador y Honduras la proporción aumenta a tres de cada cuatro, mientras que en Costa Rica y Panamá supera el 80%. En cambio, cuando se considera el 20% de la población de mayor ingreso/consumo per cápita, el porcentaje de asistencia supera el 95%, con excepción de Honduras (88,6%) y Guatemala (93,1%).

Dos aspectos adicionales deben ser considerados. En primer lugar, las diferencias a las tasas de asistencia entre países para la totalidad de niños y jóvenes de 7-15 años, bastante menores en Guatemala, Honduras y Nicaragua, países que muestran elevadas tasas de incidencia de la pobreza. Demostrada la relación inversa entre educación e incidencia de la pobreza, es importante aumentar los niveles de asistencia escolar en esos países (especialmente), para poder garantizar la superación de la pobreza. En segundo lugar, destacar que los aspectos hasta ahora mostrados para el caso de la educación están relacionados principalmente con la cobertura de los servicios educativos, pero que también hay problema de calidad, los cuales también muestran inequidades, pues la educación que reciben los más pobres, los indígenas y la población rural es, generalmente, de inferior calidad.

La situación que se presenta con la educación se repite con otros servicios sociales, de manera que el reto de la equidad se mantiene, tanto en términos de cobertura como de calidad.

#### **1.4. El gasto público social**

Desde la óptica del desarrollo humano, el gasto social, o sea, el gasto en servicios sociales, público y privado, se considera una inversión, pues favorece las oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, proporcionando acceso al conocimiento y la consolidación del acervo educativo, a ambientes saludables y a adecuadas condiciones nutricionales, entre otras. La magnitud del gasto o inversión en los sectores sociales refleja en buena medida el esfuerzo que hacen las sociedades en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos. Esta variable es fundamental para explicar los niveles de desarrollo humano alcanzados por los países centroamericanos en el largo plazo, pues existe una correlación directa entre la magnitud de ese gasto en un determinado período y la mejoría en el mediano y largo plazos en la situación de los individuos y sus familias, medida a través de los indicadores sociales.

La inversión o gasto social incluye tanto la realizada por el sector público, como la inversión directa del sector privado; aunque este último sector también participa indirectamente, financiando mediante el pago de impuestos los programas sociales a cargo del sector público. Lamentablemente no existe información confiable para todos y cada uno de los países sobre el gasto privado en servicios sociales, motivo por el cual esta sección se concentra en el gasto público.

En el cuadro 12 se muestra el gasto social para 17 países latinoamericanos correspondiente a 1998-1999 según (CEPAL, 2001). Panamá y Costa Rica aparecen entre los países con gasto social alto o medio-alto, superior a los US\$ 600 (de 1997) per cápita, mientras que los demás países centroamericanos, en la mayoría de los casos, no alcanzan 100 US\$ de 1997. Lo que es más, ocupan los últimos cuatro lugares en cuanto a gasto social entre los 17 países considerados.

**Cuadro 12**  
**América Latina y el Caribe (17 países): Gasto público social per cápita,**  
**como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1998-99.**  
-US\$ de 1997 y porcentajes-

|                                 | Gasto per<br>cápita<br>(US\$ de<br>1997) | gasto público social como % de: |               |
|---------------------------------|--|---------------------------------|---------------|
|                                 |  | PIB                             | gasto público |
| Promedio regional <sup>1/</sup> | 540                                      | 13,1                            | 47,8          |
| Argentina                       | 1.687                                    | 20,5                            | 63,6          |
| Uruguay                         | 1.539                                    | 22,8                            | 72,5          |
| Brasil <sup>2/</sup>            | 1.011                                    | 21,0                            | 60,4          |
| Chile                           | 827                                      | 16,0                            | 66,8          |
| <b>Panamá</b>                   | <b>642</b>                               | <b>19,4</b>                     | <b>38,6</b>   |
| <b>Costa Rica</b>               | <b>622</b>                               | <b>16,8</b>                     | <b>43,1</b>   |
| México                          | 402                                      | 9,1                             | 58,5          |
| Colombia                        | 381                                      | 15,0                            | 35,5          |
| Venezuela                       | 313                                      | 8,6                             | 37,3          |
| Perú                            | 192                                      | 6,8                             | 38,3          |
| Bolivia                         | 168                                      | 16,1                            | 56,5          |
| Rep. Dominicana                 | 135                                      | 6,6                             | 39,7          |
| Paraguay                        | 132                                      | 7,4                             | 46,2          |
| <b>Guatemala</b>                | <b>107</b>                               | <b>6,2</b>                      | <b>46,2</b>   |
| <b>El Salvador</b>              | <b>82</b>                                | <b>4,3</b>                      | <b>27,0</b>   |
| <b>Honduras</b>                 | <b>57</b>                                | <b>7,4</b>                      | <b>34,3</b>   |
| <b>Nicaragua</b>                | <b>57</b>                                | <b>12,7</b>                     | <b>37,0</b>   |

<sup>1/</sup> Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

<sup>2/</sup> Estimación del gasto social consolidado (todas las esferas de gobierno).

Fuente: CEPAL (2001).

El esfuerzo macroeconómico que representa para Panamá y Costa Rica el gasto social (gasto social como porcentaje del PIB) es similar al de los países con gasto alto y medio-alto, o sea, superior a 16%, mientras que el de los demás países centroamericanos es significativamente menor, con excepción de Nicaragua (cuadro 12). En lo que respecta al esfuerzo fiscal que representa el gasto social (como porcentaje del gasto público total), Guatemala aparece como el país centroamericano con mayor esfuerzo, situación que se explica por la reducida presión tributaria en ese país, que implica un también reducido gasto público. El Salvador es el país centroamericano con un menor esfuerzo fiscal en gasto social.

Considerando la región en su conjunto, el gasto social per cápita para 1998-99 alcanzaría 187 US\$ de 1997, un nivel que sigue siendo relativamente bajo en el contexto latinoamericano. Ese gasto social representa un 10,7% del PIB total regional, cifra que es igualmente baja en términos relativos.

En términos relativos la situación a finales de la década de los años noventa no difiere significativamente de la que se daba en su inicio, aunque con excepción de Honduras, en todos los países centroamericanos aumentó el gasto social per cápita (cuadro 13). El caso más notorio es el de Guatemala, en que el gasto social se duplicó en los dos últimos años considerados respecto a los dos primeros, situación directamente relacionada con los acuerdos de paz. El aumento en los gastos sociales durante los años noventa es resultado tanto de un mayor esfuerzo macroeconómico, como de un mayor esfuerzo fiscal.

**Cuadro 13**  
**Centroamérica: Gasto público social per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público. 1990-91 a 1998-99.**  
-US\$ de 1997 y porcentajes-

|   | 1990-91 | 1992-93 | 1994-95 | 1996-97 | 1998-99 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Gasto social per cápita (US\$ de 1997)</b> |         |         |         |         |         |
| Costa Rica                                    | 476     | 495     | 536     | 568     | 622     |
| El Salvador                                   | n.d.    | n.d.    | 60      | 70      | 82      |
| Guatemala                                     | 52      | 65      | 66      | 69      | 107     |
| Honduras                                      | 60      | 67      | 59      | 56      | 57      |
| Nicaragua                                     | 48      | 44      | 52      | 47      | 57      |
| Panamá  | 497     | 582     | 606     | 653     | 642     |
| <b>Gasto social como % del PIB</b>            |         |         |         |         |         |
| Costa Rica                                    | 15,7    | 15,3    | 16,0    | 17,0    | 16,8    |
| El Salvador                                   | n.d.    | n.d.    | 3,3     | 3,8     | 4,3     |
| Guatemala                                     | 3,4     | 4,1     | 4,1     | 4,2     | 6,2     |
| Honduras                                      | 7,9     | 8,5     | 7,7     | 7,2     | 7,4     |

|           |      |      |      |      |      |
|-----------|------|------|------|------|------|
| Nicaragua | 10,8 | 10,6 | 12,6 | 11,0 | 12,7 |
| Panamá    | 18,6 | 19,5 | 19,8 | 20,9 | 19,4 |

**Gasto social como % del gasto público**

|             |      |      |      |      |      |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica  | 38,9 | 41,2 | 38,3 | 42,2 | 43,1 |
| El Salvador | n.d. | n.d. | 21,3 | 24,9 | 27,0 |
| Guatemala   | 29,9 | 33,4 | 38,5 | 37,4 | 46,2 |
| Honduras    | 36,5 | 33,7 | 32,7 | 34,6 | 34,3 |
| Nicaragua   | 35,4 | 38,1 | 40,9 | 37,1 | 37,0 |
| Panamá      | 40,0 | 37,9 | 43,2 | 38,2 | 38,6 |

Fuente: CEPAL (2001).

Como se ha señalado, existe una alta correlación entre la magnitud del gasto social en un determinado período y la mejoría en el mediano y largo plazos en el desarrollo humano. Dejando de lado los factores de temporalidad, en el gráfico siguiente se muestra la relación entre la gasto social per cápita excluyendo seguridad social (para 1998-99, -CEPAL, 2001-), y el IDH publicado en el Informe sobre Desarrollo Humano 2001 (para 1999, -PNUD, 2001-), para 16 países (o sea, dejando por fuera Argentina, cuyo gasto e IDH es superior al de todos los demás países). Como lo confirman los datos allí mostrados, el menor gasto social en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua está asociado con un menor desarrollo humano, mientras que el mayor gasto en Panamá y Costa Rica con niveles de desarrollo bastante mayores.

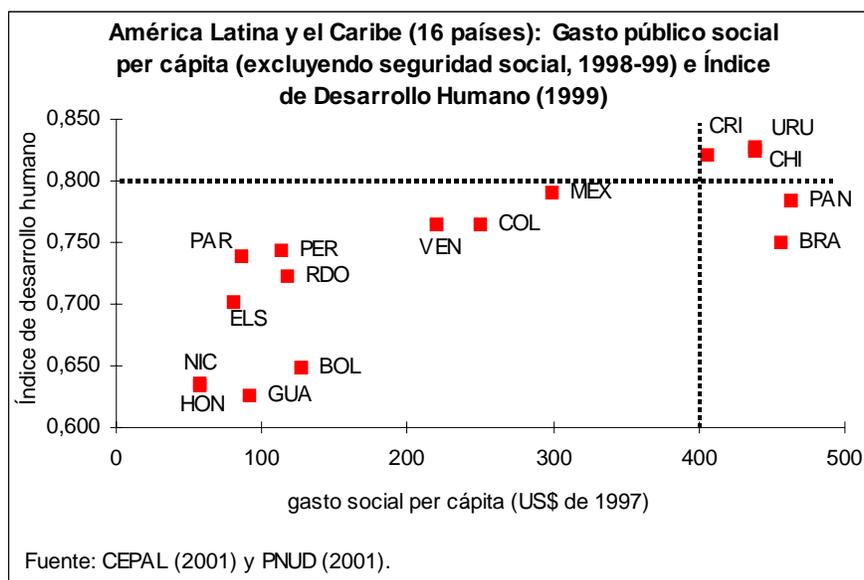


gráfico 4

En lo que respecta a la composición sectorial del gasto social, hay importantes diferencias entre países. Por una parte, mientras que para Guatemala, Honduras y

Nicaragua el gasto en educación es el más importante relativamente, para Costa Rica lo son seguridad social y salud y nutrición, mientras que para Panamá, salud y nutrición (no hay datos para El Salvador -cuadro 14-). Lo que es más, no hay gasto en seguridad social en Honduras y Nicaragua, y es muy bajo en Guatemala.

**Cuadro 14**  
**Centroamérica: Gasto público social per cápita por sectores. 1998-99.**  
 -US\$ de 1997-

|             | educación | salud y<br>nutrición | seguridad<br>social | vivienda,<br>agua,<br>sanea-<br>miento y<br>otros |
|-------------|-----------|----------------------|---------------------|---|
| Costa Rica  | 163       | 181                  | 216                 | 63  |
| El Salvador | n.d.      | n.d.                 | n.d.                | n.d.  |
| Guatemala   | 40        | 22                   | 16                  | 30  |
| Honduras    | 32        | 16                   | 0                   | 10  |
| Nicaragua   | 26        | 20                   | 0                   | 12  |
| Panamá      | 198       | 223                  | 179                 | 42  |

Fuente: CEPAL (2001).

Dejando aparte a Costa Rica y Panamá, el reducido gasto en servicios sociales diferentes a la educación constituye una importante limitación en los demás países centroamericanos, pues como lo reflejó el análisis de las necesidades básicas insatisfechas, los centroamericanos presentan grandes carencias en la satisfacción de otras necesidades básicas además de la educación.

Los resultados mostrados anteriormente permiten concluir que definitivamente, el gasto o inversión pública social de los países centroamericanos debe aumentar, como única vía para alcanzar el desarrollo humano.

### Los fondos de inversión social

Una mención aparte merecen los denominados fondos de inversión social con que cuentan todos y cada de los países centroamericanos (recuadro 6). El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica, creado en 1974, es el más viejo de América Latina, y ya para el año 2000 existían fondos de inversión social en 19 países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000). Sin embargo, con excepción del FODESAF, los demás fondos fueron creados a partir de 1986, emulando de alguna manera del Fondo Social de Emergencia de Bolivia (FSE), creado en ese año.

Como señala CEPAL (1997; 108) refiriéndose a esos últimos, “*los fondos de inversión social surgieron como mecanismos para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste y, por lo tanto, inicialmente fueron de emergencia y de corta duración. Más adelante se fueron modificando hasta quedar incorporados en las políticas sociales de mediano y largo plazo.*” O sea, dada la prevalencia de los problemas que se pretendían atacar con el uso de los fondos (supuestamente problemas coyunturales), así como el relativo éxito que se refleja en su gestión, algunos fondos se convirtieron en permanentes.

Algunas generalidades sobre la experiencia regional con los fondos de inversión social (FIS) son las siguientes:

**i) Financiamiento:** Los FIS se financian con recursos de diferente procedencia: presupuesto nacional, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. El principal problema cuando los fondos se convierten en permanentes es el relativo a la sostenibilidad del financiamiento. Por ello, los recursos del tesoro o presupuesto nacional deben garantizar la sostenibilidad de los fondos cuando se convierten en permanentes, sin menoscabo de la utilización de recursos externos.

Pero también es importante considerar aquí dos aspectos. El primero es el de la suficiencia de los recursos asignados. En general, el objetivo de mitigar la pobreza propuesto a estos fondos, “*excede los menguados fondos que manejan*” (CEPAL, 2000; 193). Por ello, los recursos que asignen deben corresponder entonces con la magnitud de los objetivos propuestos.

El otro aspecto importante a considerar es que ninguno de los fondos existentes toma en cuenta los factores anticíclicos en la asignación de recursos presupuestarios. Los mecanismos de asignación deben ser anticíclicos, o sea, que en períodos con características de recesión económica los recursos para los fondos deben aumentar, mientras que en períodos de expansión podrían disminuir. Ello implica también la definición de mecanismos que permitan reasignaciones oportunas en el caso de recesiones, pues generalmente los indicadores económicos se generan con retraso.

**ii) Áreas de acción:** la mayoría de los FIS ejecutan proyectos en seis áreas principales: infraestructura social y económica, asistencia social, desarrollo productivo, apoyo institucional, desarrollo comunitario, y medio ambiente. Lógicamente, el énfasis depende de los principales objetivos con que cada uno fue creado; aunque en la mayoría de las ocasiones actúan por demanda, o sea, las comunidades organizadas, ONG, iglesia, y otros actores sociales proponen proyectos, los cuales son analizados por el FIS y eventualmente aprobados. De esta manera, los proyectos presentados reflejan las prioridades comunales.

**iii) Eficiencia en la administración:** para aumentar su eficiencia, a estos fondos generalmente se les confiere gran autonomía, desligándolos del aparato burocrático tradicional. En algunos casos están dirigidos por un órgano colegiado, que en ocasiones incluye la participación del sector privado; sin embargo, en el caso centroamericano predomina la dependencia directa de la Presidencia de la República.

Los FIS generalmente no ejecutan proyectos, sino que financian (supervisan y evalúan) proyectos a ser ejecutados por diversos actores gubernamentales y no gubernamentales (entre estos últimos se encuentran organizaciones de nivel local y de base comunitaria, municipios, universidades, organizaciones sin fines de lucro, iglesias y asociaciones de caridad). Esto les permite trabajar con poco personal y mantener costos operativos bajos.

**iv) Eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos:** Dos aspectos son especialmente importantes aquí: la focalización en la selección de beneficiarios y la coordinación interinstitucional.

En el caso de la focalización, los fondos a nivel internacional utilizan diferentes métodos: focalización por líneas de pobreza, focalización geográfica, mapas de pobreza, etc.

En lo que respecta a la coordinación interinstitucional, como indica CEPAL (2000), en algunas ocasiones no hay una clara coordinación entre el FIS y otras instituciones públicas del sector social, presentándose casos de duplicaciones o incompatibilidades en las acciones. En las acciones de infraestructura social y económica es tal vez más evidente la situación, pues el FIS ha construido escuelas o puestos de salud atendiendo las demandas comunales, pero los ministerios de educación y salud no corresponden nombrando los maestros o personal de salud necesario. Se requiere entonces establecer, *a priori* y de manera clara, los mecanismos de coordinación con las demás instituciones sociales.

**v) Descentralización, participación social y sostenibilidad:** los FIS, en general, promueven la descentralización y la participación social. Ello implica la participación de diferentes actores sociales a lo largo del proceso (diseño, ejecución y seguimiento), en inclusive de los propios beneficiarios desde el diseño del proyecto.

La experiencia internacional refleja que la sostenibilidad de algunos proyectos que así lo requieren (principalmente de acueductos, saneamiento básico y desarrollo productivo) se logra solamente con una adecuada participación social en todas las fases del proyecto. Sin embargo en la práctica es difícil cumplir con esa participación. Según un estudio citado en (OECD, 1999), en que se analizó una muestra de 90 proyectos dirigidos a los pobres durante la década de los años noventa financiados por la cooperación europea, solamente en 6 se logró un elevado nivel de participación de

los pobres; aunque cerca de un 50% tuvo algún nivel de participación. Además, la misma fue mayor en los proyectos más recientes que en los más antiguos.

**vi) Evaluación:** el tema de la evaluación del impacto de los proyectos financiados por los FIS es clave, sin embargo, como reconoce CEPAL (1997), en el que se ha avanzado poco. Generalmente se realiza una evaluación *ex ante* del proyecto para definir si se financia o no, y también se establecen evaluaciones al final del mismo y, generalmente, 5 años después. Sin embargo, estas últimas no se realizan, de manera que poco se conoce del impacto global de los FIS, así como de aspectos que pueden ser mejorados en la ejecución de proyectos similares.

**Consideraciones finales:** sin restar importancia a los FIS, la CEPAL resalta que *“los fondos no pueden plantearse como objetivo la superación de la pobreza, porque es una tarea que está más allá de sus posibilidades financieras”* (CEPAL, 2000; 201). Sin embargo, pueden jugar un papel importante en el mejoramiento de la gestión de las políticas sociales por la vía de la demostración.

-----  
**Recuadro 5:**  
**Los fondos de inversión social en Centroamérica**

**Costa Rica: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).** Fue creado en 1974 con el objetivo de erradicar la pobreza extrema del país. Es un fondo permanente, dotado con recursos también permanentes, provenientes de un 5% de impuesto a las planillas a cargo del patrono y un porcentaje de la recaudación del impuesto de ventas. La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se ubica en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**El Salvador: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).** En octubre de 1990 fue creado el **Fondo de Inversión Social (FIS)**, como un organismo transitorio de compensación social frente a las políticas de ajuste estructural, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Este fondo original terminaría en 1994, pero su vigencia fue extendida hasta 1997. Sin embargo, en 1996 se transformó en el FISDL, con carácter permanente. Depende de la Presidencia de la República.

**Guatemala: Fondo de Inversión Social (FIS).** Este fondo fue creado en 1993 con una duración de ocho años (2001), la cual ha sido extendida por cuatro años más (2005). Depende de la Presidencia de la República.

**Honduras: Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).** El fondo fue creado en 1990, con una duración inicial de tres años, la cual fue prorrogada un año más (1994), luego por otros tres años (1997). El fondo siguió operando después de 1997, y en 1999 se hizo oficial su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012. Depende de la Presidencia de la República.

**Nicaragua: Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).** Este fondo fue creado en 1990 para mitigar el impacto de los programas de estabilización económica. Originalmente su

duración estaba prevista hasta 1995, pero fue expandida en virtud de los nuevos recursos financieros obtenidos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo aparecen como los principales proveedores de recursos. Depende de la Presidencia de la República.

**Panamá: Fondo de Inversión Social (FIS).** Este fondo fue creado en 1990 como Fondo de Emergencia Social (FES), a partir de una donación de USAID. En 1999 se le cambia la denominación a la actual. Tiene carácter permanente. Depende de la Presidencia de la República.

## 1.5. Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza

Todos los países centroamericanos cuentan en la actualidad con estrategias de reducción de la pobreza, las cuales definen un conjunto de prioridades de acción en materia de políticas sociales, tanto universales como selectivas. Incluyen además, en la mayoría de los casos, la vinculación con las políticas económicas.

Dentro de esas estrategias se pueden diferenciar dos grupos: las elaboradas en el marco de la iniciativa para solucionar el problema de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), y las demás.

En el primer grupo se encuentran la **Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza** de Nicaragua (Gobierno de Nicaragua, 2002) y la **Estrategia para la reducción de la pobreza** de Honduras (Gobierno de la República de Honduras, 2001). La iniciativa para los HIPC básicamente consiste en que los recursos que los países obtienen del alivio de la deuda externa (por condonación o readecuación de la deuda) sean utilizados en la reducción de la pobreza. La iniciativa contempla un largo proceso de negociación entre los países y los acreedores, destacando el denominado “punto de culminación”, a partir del cual los países pueden disponer de los recursos. Tanto Honduras como Nicaragua esperan alcanzar pronto ese punto. Una de las principales características que se destacan de estas estrategias es la amplia participación social en su elaboración.

En el segundo grupo se encuentran las estrategias que forman parte de los programas de gobierno. En Costa Rica, cada una de las últimas tres administraciones ha elaborado su propia estrategia de reducción de la pobreza: el **Plan Nacional de Combate a la Pobreza** de la Administración Figueres Olsen -1994-1998- (Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, 1996); el **Plan de Solidaridad** de la Administración Rodríguez Echeverría -1998-2002- (Ministerio de la Presidencia y MIDEPLAN, 1998), y el plan **Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas** de la actual Administración Pacheco de la Espriella -2002-2006- (Gobierno de la República de Costa Rica, 2002). En El Salvador, la actual Administración del Presidente Flores incluye la reducción de la pobreza dentro del **Programa de gobierno 1999-2004: La nueva alianza** (Presidencia de la República de El Salvador, 1999). En Guatemala cuentan con la **Estrategia de reducción de la**

**pobreza, el camino de la paz** (Gobierno de la República de Guatemala, 2001b). En Panamá, la Administración Pérez Balladares elaboró el **Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza 1998-2003** (Presidencia de la República de Panamá, 1998), y en la actual Administración de la Presidenta Moscoso se definieron la **Política y estrategia de Desarrollo Social 2000-2004** (Gobierno Nacional de Panamá, 2000a) y la denominada **Agenda Social** (Gobierno Nacional de Panamá, 2000b).

Estas estrategias de reducción de la pobreza incluyen, en general, las acciones suficientes para solucionar el problema de la pobreza en un plazo de tiempo razonable; sin embargo, su ejecución ha enfrentado una serie de problemas. En primer lugar, no han sido asumidas como políticas de Estado, de manera que su ejecución se ha visto afectada por los cambios de gobierno. Prueba de ello son los casos de Costa Rica y Panamá, donde cada una de las últimas administraciones ha elaborado su propio plan. En segundo lugar, como el alivio de la pobreza es posible solamente en un plazo razonable de tiempo, pues algunas acciones no rinden sus frutos inmediatamente, los gobiernos de turno han puesto énfasis en la ejecución de aquellas acciones de impacto más inmediato (generalmente con fines político-electoral), sacrificando el proceso global. Otro aspecto importante es que generalmente no se han asignado recursos financieros suficientes para poder desarrollar los componentes de mayor envergadura dentro de los planes. Esta última situación guarda relación con otro de los problemas que enfrentan las estrategias de superación de la pobreza en particular, y la política social en general, y es la supeditación de lo social a lo económico. Mucho se ha discutido sobre esa falsa dicotomía, y en general no existen dudas sobre la complementariedad entre las políticas económicas y sociales, pero en la práctica eso no ocurre. No cabe duda tampoco sobre la importancia del crecimiento y la estabilidad económica, sin las cuales no se puede lograr el desarrollo humano; sin embargo, se debe dar a la política social su adecuado lugar.

Hay que destacar también que aunque la mayoría de las estrategias incluyen metas concretas en el tiempo e inclusive responsables, generalmente no se realiza un adecuado seguimiento y control de los programas ejecutados, así como tampoco hay rendición de cuentas. Finalmente, en la mayoría de los casos no se evalúan las políticas y programas ejecutados, de manera que es imposible definir ajustes a los mismos que garanticen el logro de los objetivos propuestos.

## 1.6. Conclusiones

Centroamérica muestra una situación generalizada de pobreza: hacia el año 2000, la mitad de los centroamericanos (51,2%) tenían niveles de ingreso inferiores a los considerados como mínimos para llevar una vida digna, prioridad del desarrollo humano. Lo que es más, uno de cada cuatro centroamericanos (26,7%) no disponían ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación (pobreza extrema). Si bien es cierto durante la década de los años noventa la incidencia de la pobreza se redujo, en buena medida gracias al crecimiento económico experimentado por la mayoría de los países, lo cierto es que los niveles siguen siendo todavía muy altos. El cumplimiento de la meta de la Declaración del Milenio sobre la reducción de la incidencia de la pobreza hacia al año 2015 a la mitad de la prevaleciente en 1990 requerirá para la mayoría de los países tasas de crecimiento económico iguales o superiores a las experimentadas en la última década.

Pero además de los problemas que provoca no disponer de ingresos suficientes, los centroamericanos muestran elevados niveles de insatisfacción de las necesidades básicas materiales que permiten una vida digna: hay problemas de hacinamiento y calidad de la vivienda, en la dotación de agua potable y servicios de saneamiento básico, en la educación y los servicios de salud.

Tanto en el caso de la pobreza de ingresos como en la satisfacción de necesidades básicas, hay grandes inequidades. Las áreas rurales y la población indígena tienen menores opciones que las áreas urbanas y la población no indígena respectivamente. Hay además una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso entre la población, con patrones que no difieren de los prevalecientes en el resto de latinoamérica, y que la catalogan como la región más desigual del mundo. Los más pobres según su nivel de ingreso o consumo per cápita, se ven menos favorecidos con la prestación de servicios sociales de calidad.

El mercado de trabajo juega un papel clave en la obtención de ingresos que permiten a las familias superar su situación de pobreza. Si bien es cierto el proceso de crecimiento económico a nivel regional durante la década de los años noventa estuvo acompañado de generación de empleo, los nuevos empleos creados no fueron los más adecuados. Se estima que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999 en la región, 31 fueron en el sector formal, 12 agropecuarios y 57 informales. Así, para el año 2000, se estima que un 30,1% de los 13,7 millones de ocupados lo estaban en el sector formal, un 39,3% en el informal y el 30,6% en actividades agropecuarias. El problema se presenta porque los sectores informal, que contempla un conjunto de actividades de baja productividad, y agropecuario, constituyen “bolsones” de pobreza: en ese mismo año, la incidencia de la pobreza entre los ocupados agropecuarios era 69%, entre los informales 40,4%, y 18,7% entre los formales.

Hay que destacar que prácticamente tres de cada cinco mujeres centroamericanas ocupadas (59,3%) lo están en el sector informal.

La generación de más y mejores empleos y el aumento de los ingresos de los ocupados en los sectores informal y agropecuarios aparece como una de las condiciones necesarias para superar la pobreza.

Se comprueba también la relación inversa entre educación e incidencia de la pobreza. Es importante aumentar el nivel educativo de la población para reducir la pobreza. Y esto debe ser especialmente considerado en el caso de los niños y jóvenes, quienes son los más afectados por ese flagelo: un 47,9% de los centroamericanos en condición de pobreza son niños y jóvenes de 14 años o menos. El esfuerzo a realizar es importante, y debe tomarse en cuenta que las inequidades actúan en contra de los pobres, pues la asistencia escolar se reduce a medida que se reduce el ingreso familiar, lo cual limita las posibilidades de romper el círculo de la pobreza.

El gasto público social es a todas luces insuficiente para lograr mejorías significativas en el desarrollo humano. Los países con menor nivel de desarrollo humano (y mayores niveles de incidencia de la pobreza e insatisfacción de necesidades básicas) son precisamente los que muestran mejores niveles de gasto público social. La relación entre gasto social y desarrollo humano es muy fuerte, por lo que el aumento en ese gasto aparece como otra condición necesaria para el desarrollo. Si bien es cierto a lo largo de la década de los años noventa han habido mejorías, la mayoría de los países centroamericanos continúan en la zaga latinoamericana en materia de gasto social.

Con excepción de las estrategias de reducción de la pobreza de Honduras y Nicaragua, que se formularon en el marco de la iniciativa HIPC, los demás países cuentan con estrategias para la reducción de la pobreza que deben constituirse en verdaderas opciones de mediano y largo plazo. Ello implica la adopción de políticas de Estado para la superación de la pobreza, o sea, que trasciendan administraciones, que dispongan de los recursos financieros adecuados y que tengan una adecuada prioridad ante los cambios en la coyuntura económica. Solamente así se podrá avanzar en el desarrollo humano/reducción de la pobreza.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2000). **Panamá: estudio sobre pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza.** Washington, D.C.: Banco Mundial, Serie de Estudios del Banco Mundial sobre países.
- CECC (2002). **Anuario centroamericano de estadísticas de educación. N° 4 (1999).** San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, Secretaría General.
- CELADE (2000). **América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005.** Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Boletín Demográfico No. 66. LC/G.2099-P/E.
- CEPAL (1997). **La brecha de la equidad.** Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G. 1954.
- CEPAL (2000). **La brecha de la equidad: una segunda evaluación.** Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G. 2096.
- CEPAL (2001). **Panorama social de América Latina 2000-2001.** Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G.2138-P.
- CEPAL (2002a). **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001.** Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G.2151-P/B.
- CEPAL (2002b). **Panorama social de América Latina 2000-2001.** Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documento LC/G.2151-P/B.
- Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (2001). **Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador. 2001.** San Salvador: Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Embajada de los Países Bajos y Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI).
- Gobierno de la República de Costa Rica (2002). **Vida Nueva: Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas (2002-2006).** San José: Gobierno de la República de Costa Rica, Consejo Social.
- Gobierno de la República de Guatemala (2001a). **El drama de la pobreza en Guatemala (Versión preliminar para discusión).** Guatemala: Gobierno de la República.
- Gobierno de la República de Guatemala (2001b). **Estrategia de reducción de la pobreza, el camino de la paz.** Guatemala: Gobierno de la República.
- Gobierno de la República de Honduras (2001). **Estrategia para la reducción de la pobreza.** Tegucigalpa: Gobierno de la República.
- Gobierno de Nicaragua (2002). **Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza.** Managua: Gobierno de Nicaragua.

Gobierno Nacional de Panamá (2000a). **Política y estrategia de Desarrollo Social 2000-2004**. Panamá: Gobierno Nacional.

Gobierno Nacional de Panamá (2000b). **Agenda Social: primeros 100 días de gobierno de Mireya Moscoso**. Panamá: Gobierno Nacional.

González, Mary Lisbeth (2000). **Nicaragua qualitative poverty and exclusion study**. Managua: World Bank. Background paper for the Nicaragua Poverty Assessment.

Hoegen, Miguel von y Danilo Palma (1999). **Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala**. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Serie Económica.

INE Guatemala (2001). **La pobreza en Guatemala: principales resultados. Encuesta nacional sobre condiciones de vida (ENCOVI 2000)**. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE).

INE Guatemala (1991). **Perfil de la pobreza en Guatemala. Volumen V**. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

INEC Costa Rica (varios años). **Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples**. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, anteriormente Dirección General de Estadística y Censos).

Ministerio de la Presidencia y MIDEPLAN (1998). **Plan de Solidaridad**. San José: Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

OECD (1999). **DAC scoping study of donor poverty reduction policies and practices**. London: Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee (CAD).

PNUD (1990a). **Desarrollo sin pobreza**. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004).

PNUD (1990b). **Informe sobre Desarrollo Humano**.

PNUD (1992). **Informe sobre Desarrollo Humano**.

PNUD (1997). **Informe sobre Desarrollo Humano 1997**. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2001). **Informe sobre Desarrollo Humano 2001**. México: Mundi-Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2002). **Informe sobre Desarrollo Humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado**. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- PNUD Honduras (2000). **Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000**. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD Nicaragua (2000). **El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000**. Managua: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD Panamá (2002). **Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002**. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Presidencia de la República de El Salvador (1999). **Programa de gobierno 1999-2004: La nueva alianza**. San Salvador: Presidencia de la República de El Salvador.
- Presidencia de la República de Panamá (1998). **Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza (1998-2003)**. Panamá: Presidencia de la República de Panamá.
- Proyecto Estado de la Nación (2001). **Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2000 (Sétimo informe)**. San José: Proyecto Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Defensoría de los Habitantes y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Proyecto Estado de la Región (1999). **Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. I Informe**. San José: Proyecto Estado de la Región.
- Sauma, Pablo; Carmen Camacho y Manuel Barahona (1997). **Percepciones sobre la pobreza en comunidades pobres de Costa Rica**. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica (1996). **Plan Nacional de Combate a la Pobreza**. San José: Segunda Vicepresidencia de la República.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (2000). **Informe de Desarrollo Humano 2000**. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas.
- Trejos, Juan Diego (2002). **El trabajo decente y el sector informal en los países del istmo centroamericano**. San José: informe preliminar de consultoría realizada para la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- World Bank (2000). **Nicaragua. Poverty Assessment**. Washington: World Bank, Report No. 20488.

## **Anexo A: cuadros estadísticos**

**Cuadro A.1**  
**Centroamérica: estimación de la incidencia de la pobreza total y extrema, 2000.**  
 -miles de personas y porcentajes-

|                            | Centro-<br>américa | Costa<br>Rica | El<br>Salvador | Guate-<br>mala | Hondura<br>s | Nicara-<br>gua | Panamá  |
|----------------------------|--------------------|---------------|----------------|----------------|--------------|----------------|---------|
| <b>Población 2000 1/</b>   | 36.100,3           | 4.023,5       | 6.276,0        | 11.385,3       | 6.485,5      | 5.074,2        | 2.855,7 |
| % población urbana 2/      | 50,2               | 59,0          | 58,4           | 39,7           | 44,8         | 56,8           | 62,2    |
| % población rural 2/       | 49,8               | 41,0          | 41,6           | 60,3           | 55,2         | 43,2           | 37,8    |
| <b>Población pobre 3/</b>  |                    |               |                |                |              |                |         |
| Pobreza total*             | 18.484,9           | 921,7         | 2.975,9        | 6.492,0        | 4.555,3      | 2.380,6        | 1.159,4 |
| Área urbana                | 6.245,8            | 458,2         | 1.378,1        | 1.301,8        | 1.813,0      | 879,1          | 415,6   |
| Área rural                 | 12.239,2           | 463,5         | 1.597,8        | 5.190,2        | 2.742,3      | 1.501,6        | 743,7   |
| Pobreza extrema            | 9.635,3            | 282,2         | 1.253,9        | 3.055,7        | 3.430,3      | 852,6          | 760,6   |
| Área urbana                | 2.447,2            | 113,9         | 447,2          | 316,4          | 1.153,5      | 219,0          | 197,2   |
| Área rural                 | 7.188,1            | 168,3         | 806,7          | 2.739,3        | 2.276,9      | 633,5          | 563,5   |
| <b>Población pobre (%)</b> |                    |               |                |                |              |                |         |
| Pobreza total*             | 100,0              | 5,0           | 16,1           | 35,1           | 24,6         | 12,9           | 6,3     |
| Pobreza extrema            | 100,0              | 2,9           | 13,0           | 31,7           | 35,6         | 8,8            | 7,9     |
| <b>Población pobre (%)</b> |                    |               |                |                |              |                |         |
| Pobreza total*             | 100,0              | 100,0         | 100,0          | 100,0          | 100,0        | 100,0          | 100,0   |
| Área urbana*               | 33,8               | 49,7          | 46,3           | 20,1           | 39,8         | 36,9           | 35,9    |
| Área rural*                | 66,2               | 50,3          | 53,7           | 79,9           | 60,2         | 63,1           | 64,1    |
| Pobreza extrema            | 100,0              | 100,0         | 100,0          | 100,0          | 100,0        | 100,0          | 100,0   |
| Área urbana                | 25,4               | 40,4          | 35,7           | 10,4           | 33,6         | 25,7           | 25,9    |
| Área rural                 | 74,6               | 59,6          | 64,3           | 89,6           | 66,4         | 74,3           | 74,1    |

\* Incluye la pobreza extrema.

1/ Según CELADE (2000).

2/ Los porcentajes de población urbana/rural corresponden a las siguientes fuentes: Costa Rica: Censo de Población 2000; El Salvador: Informe de Desarrollo Humano 2001 (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2001); Guatemala: ENIGFAM 1998; Honduras: Censo de Población 2001; Nicaragua: Informe de Desarrollo Humano 2000 (PNUD Nicaragua, 2000); y Panamá: Censo de Población 2000.

3/ Estimación propia. Para cada uno de los países se obtiene aplicando a la población urbana y rural estimada la incidencia respectiva mostrada en el cuadro 1. La estimación regional se obtiene sumando.

Fuente: estimación propia a partir de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (cuadro 1) y otras fuentes.

**Cuadro A.2**  
**Centroamérica: Incidencia de la pobreza total y extrema por regiones, departamentos o provincias y distribución de las mismas, circa 2000.**

| Países y regiones,<br>departamentos o<br>provincias | incidencia (%)     |                   | distribución pobres<br>(%) <sup>1/</sup> |                   |
|---|--------------------|-------------------|--|-------------------|
|   | pobreza<br>extrema | pobreza<br>total* | pobreza<br>extrema                       | pobreza<br>total* |
| Centroamérica                                       | 26,7               | 51,2              | 100,0                                    | 100,0             |
| Costa Rica 2/                                       | 7,1                | 23,1              | 3,0                                      | 5,0               |
| Central   | 4,1                | 17,2              | 1,1                                      | 2,4               |
| Chorotega   | 15,8               | 38,8              | 0,5                                      | 0,7               |
| Pacífico Central                                    | 10,8               | 30,2              | 0,2                                      | 0,3               |
| Brunca  | 16,3               | 39,5              | 0,5                                      | 0,7               |
| Huetar Atlántica                                    | 8,0                | 26,2              | 0,3                                      | 0,5               |
| Huetar Norte  | 11,1               | 32,8              | 0,2                                      | 0,4               |
| El Salvador 3/                                      | 20,1               | 47,5              | 13,1                                     | 16,1              |
| Ahuachapán  | 43,6               | 66,6              | 1,4                                      | 1,2               |
| Cabañas   | 46,8               | 71,9              | 0,7                                      | 0,6               |
| Chalatenango  | 33,6               | 62,5              | 0,7                                      | 0,7               |
| Cuscatlán   | 15,7               | 43,9              | 0,3                                      | 0,5               |
| La Libertad   | 14,7               | 38,5              | 1,0                                      | 1,4               |
| La Paz  | 22,9               | 55,4              | 0,7                                      | 0,9               |
| La Unión  | 29,0               | 57,7              | 0,9                                      | 0,9               |
| Morazán   | 33,0               | 64,7              | 0,6                                      | 0,6               |
| San Miguel  | 21,5               | 50,5              | 1,1                                      | 1,3               |
| San Salvador  | 8,5                | 32,7              | 1,8                                      | 3,5               |
| San Vicente   | 34,6               | 64,9              | 0,6                                      | 0,6               |
| Santa Ana   | 21,9               | 51,5              | 1,3                                      | 1,5               |
| Sonsonate   | 20,9               | 54,6              | 1,0                                      | 1,3               |
| Usulután  | 28,5               | 62,0              | 1,0                                      | 1,1               |
| Guatemala 4/  | 26,7               | 56,7              | 31,5                                     | 34,9              |
| Metropolitana                                       | 5,0                | 18,9              | 1,4                                      | 2,7               |
| Norte   | 52,0               | 81,7              | 4,6                                      | 3,8               |
| Nor-oriental  | 25,0               | 60,0              | 3,2                                      | 4,0               |
| Sur-oriental  | 30,2               | 64,3              | 2,8                                      | 3,1               |
| Central   | 17,2               | 50,6              | 2,2                                      | 3,4               |
| Sur-occidental                                      | 30,6               | 72,1              | 8,3                                      | 10,2              |
| Nor-occidental                                      | 49,9               | 77,8              | 8,2                                      | 6,7               |
| Petén   | 26,9               | 58,9              | 0,9                                      | 1,1               |
| Honduras 5/   | 52,9               | 70,2              | 35,6                                     | 24,6              |
| Atlántida   | 41,9               | 64,2              | 1,5                                      | 1,2               |
| Colón   | 54,5               | 67,4              | 1,4                                      | 0,9               |
| Comayagua   | 60,7               | 80,5              | 2,2                                      | 1,6               |
| Copán   | 72,5               | 86,9              | 2,2                                      | 1,4               |
| Cortés  | 29,5               | 51,9              | 3,7                                      | 3,4               |
| Choluteca   | 68,6               | 80,1              | 2,8                                      | 1,7               |
| El Paraíso  | 64,2               | 79,0              | 2,4                                      | 1,5               |

| Países y regiones,<br>departamentos o<br>provincias | incidencia (%)     |                   | distribución pobres<br>(%) <sup>1/</sup> |                   |
|---|--------------------|-------------------|--|-------------------|
|   | pobreza<br>extrema | pobreza<br>total* | pobreza<br>extrema                       | pobreza<br>total* |
| Fco. Morazán  | 38,2               | 59,9              | 4,7                                      | 3,9               |
| Intibucá  | 70,4               | 81,7              | 1,3                                      | 0,8               |
| La Paz  | 67,0               | 75,9              | 1,1                                      | 0,6               |
| Lempira   | 76,6               | 83,8              | 2,0                                      | 1,1               |
| Ocatepeque  | 61,3               | 76,7              | 0,7                                      | 0,5               |
| Olancho   | 61,1               | 75,6              | 2,7                                      | 1,7               |
| Santa Bárbara                                       | 68,1               | 82,7              | 2,4                                      | 1,5               |
| Valle   | 72,5               | 84,6              | 1,2                                      | 0,7               |
| Yoro  | 47,5               | 67,0              | 2,3                                      | 1,7               |
| Nicaragua 6/  | 17,3               | 47,9              | 9,1                                      | 13,1              |
| Managua   | 3,1                | 18,5              | 0,4                                      | 1,3               |
| Pacífico  | 16,7               | 52,9              | 2,7                                      | 4,5               |
| Central   | 25,9               | 62,4              | 4,3                                      | 5,3               |
| Atlántica   | 29,4               | 62,2              | 2,0                                      | 2,2               |
| Panamá 7/   | 26,5               | 40,5              | 7,9                                      | 6,3               |
| Bocas del Toro                                      | 43,7               | 63,9              | 0,4                                      | 0,3               |
| Coclé   | 43,4               | 60,8              | 0,9                                      | 0,7               |
| Colón   | 23,9               | 39,6              | 0,5                                      | 0,4               |
| Chiriquí  | 26,0               | 46,0              | 1,0                                      | 0,9               |
| Darién  | 60,3               | 73,3              | 0,2                                      | 0,2               |
| Herrera   | 30,6               | 48,4              | 0,3                                      | 0,3               |
| Los Santos  | 28,0               | 46,0              | 0,2                                      | 0,2               |
| Panamá  | 11,9               | 23,5              | 1,7                                      | 1,8               |
| Veraguas  | 48,3               | 63,3              | 1,1                                      | 0,7               |
| Comarcas indígenas                                  | 89,7               | 94,5              | 1,5                                      | 0,8               |

\* Incluye la pobreza extrema.

1/ Para esta distribución se utilizó la población estimada para el año 2000 para cada país (CELADE, 2000), población que fue distribuida por regiones, departamentos o provincias de la siguiente forma: Costa Rica según resultados del Censo de Población 2000; El Salvador datos publicados en el Informe de Desarrollo Humano 2001 (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2001); Guatemala según resultados de la ENIGFAM 1998; Honduras según resultados del Censo de Población 2001; Nicaragua datos publicados en el Informe de Desarrollo Humano 2000 (PNUD Nicaragua, 2000); y Panamá según resultados del Censo de Población 2000.

2/ Cifras publicadas en (Proyecto Estado de la Nación, 2001), pero incluyendo el ajuste en los factores de expansión según los resultados del Censo de Población de ese mismo año.

3/ Cifras publicadas en (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2001).

4/ Cifras publicadas en (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2000).

5/ Estimación propia que corresponde con las cifras de pobreza publicadas en (Gobierno de la República de Honduras, 2001). No se dispone de estimaciones de pobreza para los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía porque la encuesta de hogares de 1999 no captó información sobre ellos.

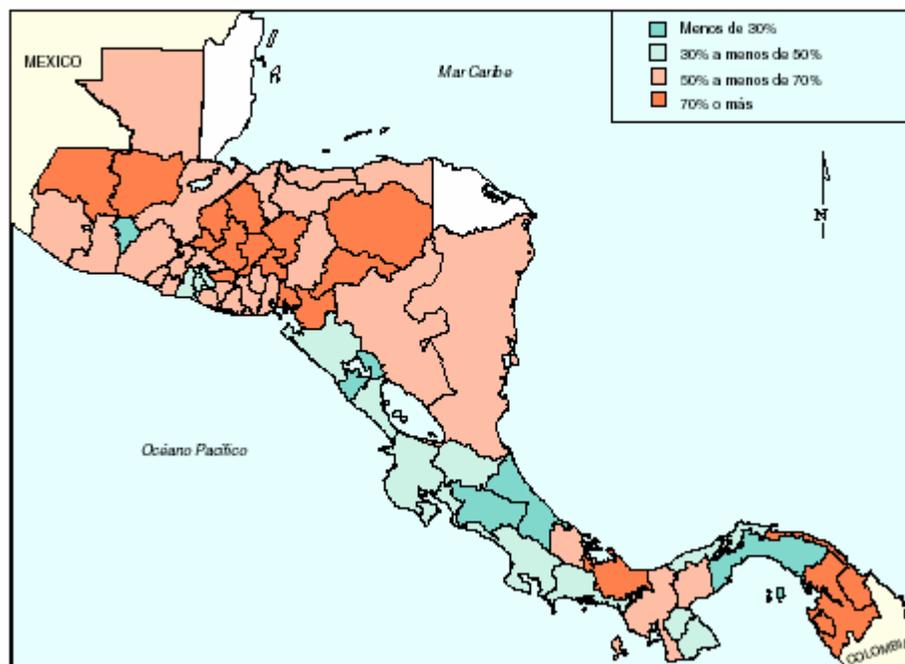
6/ Cifras publicadas en (PNUD Nicaragua, 2000).

7/ Cifras publicadas en (PNUD Panamá, 2002). En área rural se incluye la pobreza indígena.

MAPAS:

Mapa 1

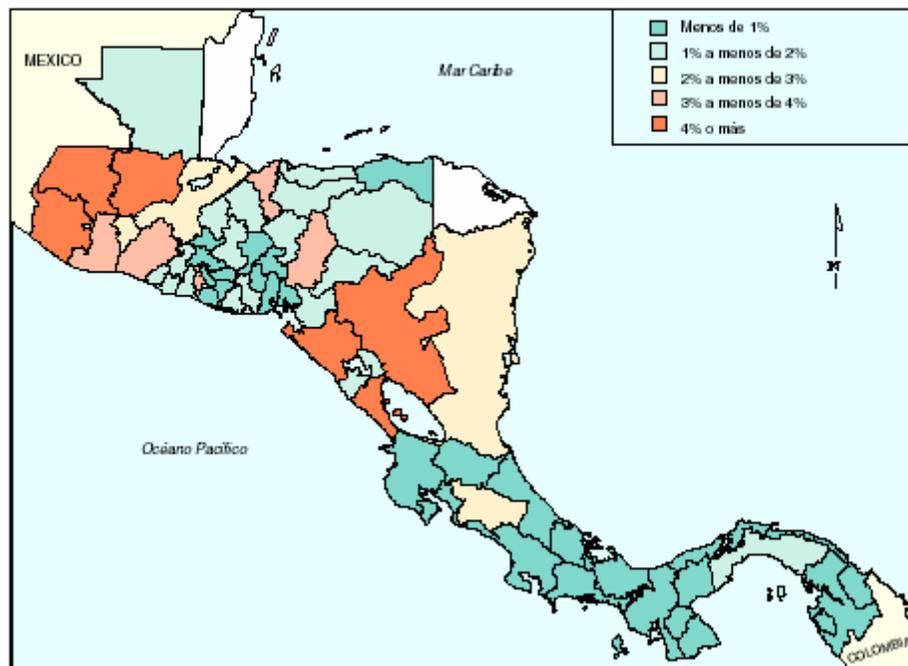
Centroamérica: Incidencia de la pobreza total en la población por regiones, provincias o departamentos, circa 2001.



Fuente: Sauma, 2003.

Mapa 2

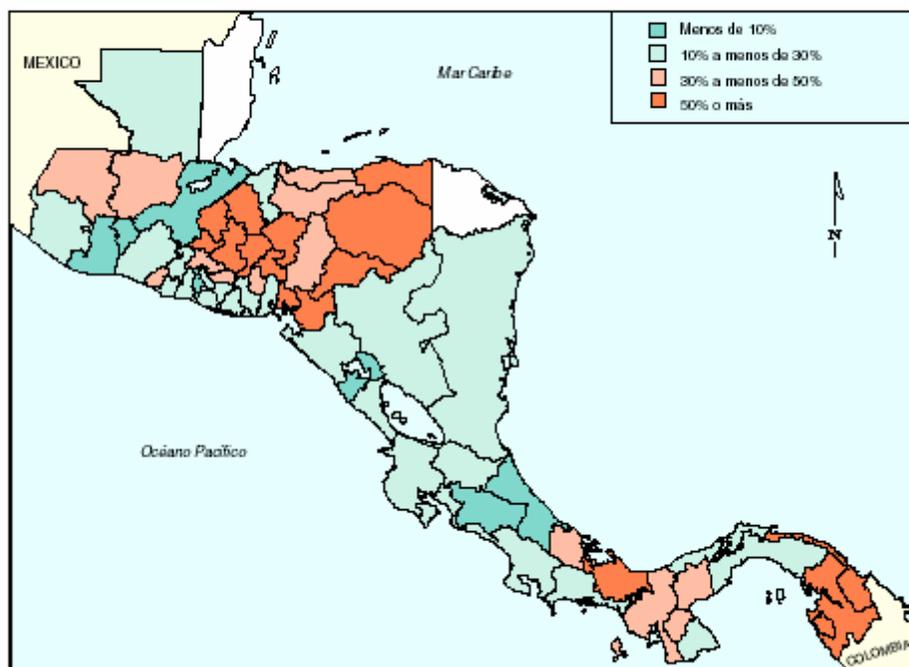
Centroamérica: Distribución relativa de la población pobre por regiones, provincias o departamentos, circa 2001.



Fuente: Sauma, 2003.

Mapa 3

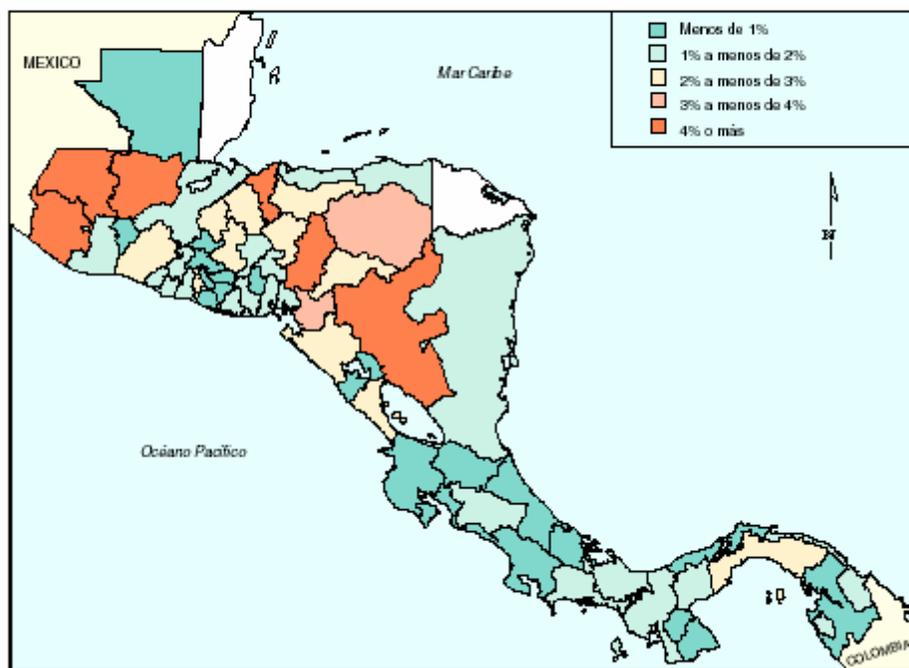
Centroamérica: Incidencia de la pobreza extrema en la población por regiones, provincias o departamentos, circa 2001.



Fuente: Sauma, 2003.

Mapa 4

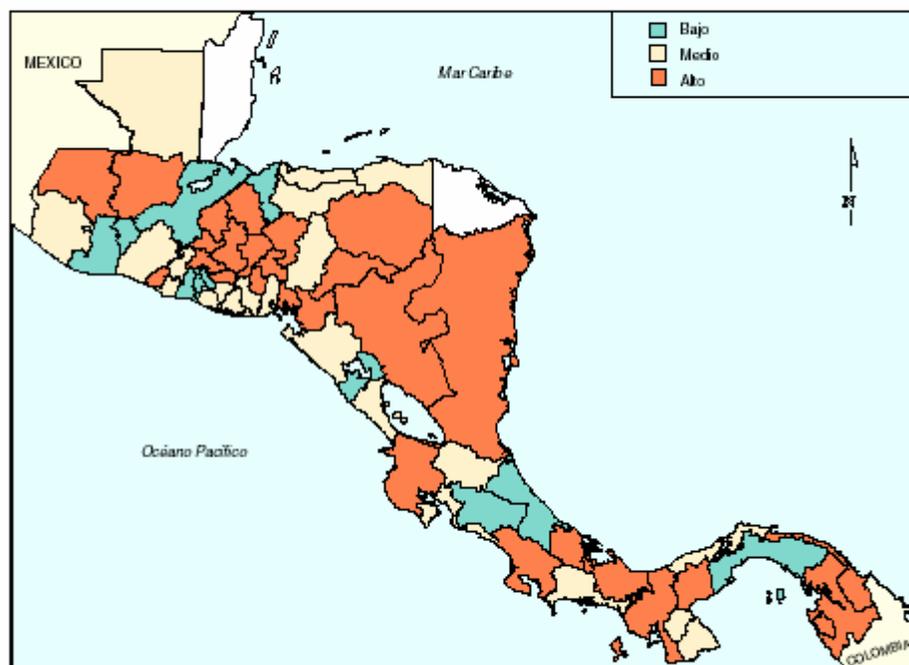
Centroamérica: Distribución relativa de la población en pobreza extrema por regiones, provincias o departamentos, circa 2001.



Fuente: Sauma, 2003.

Mapa 5

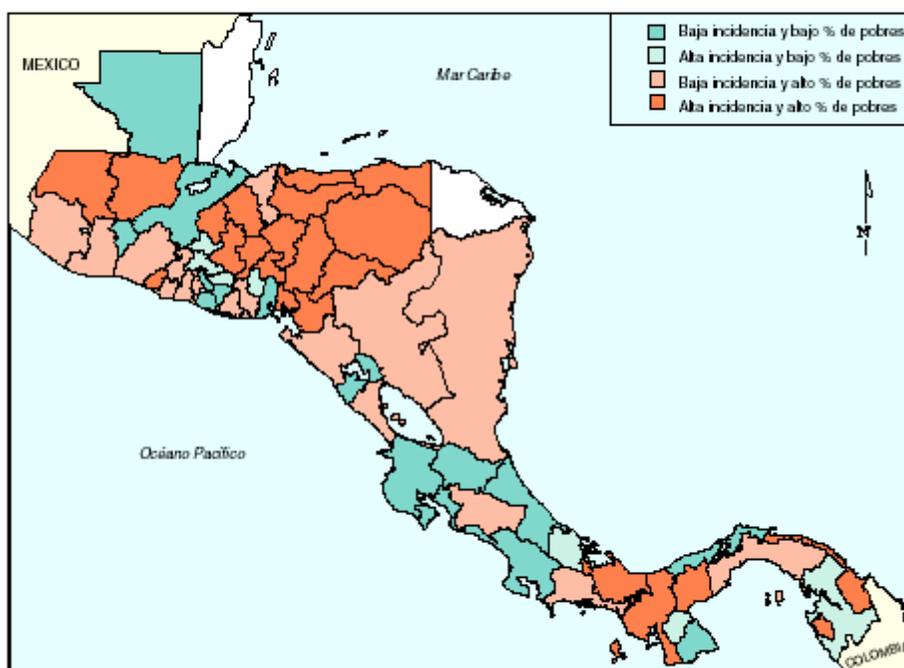
Centroamérica: Grado\* de incidencia de la pobreza extrema en la población por regiones, provincias o departamentos, circa 2001.



\* El grado (alto, medio, bajo) es relativo a cada país y no a la región en su conjunto.  
Fuente: Sauma, 2003.

Mapa 6

Centroamérica: Nivel de incidencia y porcentaje de personas en pobreza extrema por regiones, provincias o departamentos, circa 2001.



Puntos de corte - Incidencia: Baja = <30%, Alta= 30% y más.

% de pobres: Bajo= <1%, Alto= 1% y más.

Fuente: Sauma, 2003.

|                  | <b>Mapa 1:</b><br>incidencia<br>pob. total | <b>Mapa 2:</b><br>distribució<br>n pobres | <b>Mapa 3:</b><br>incidencia<br>p. extrema | <b>Mapa 4:</b><br>distribució<br>n pobres<br>ext. | <b>Mapa 5:</b> grado de<br>incidencia de la<br>pobreza extrema<br>relativa al país |
|------------------|--|---|--|---|--|
| Central          | 17,2                                       | 2,4                                       | 4,1  | 1,1   | 4,1  |
| Chorotega        | 38,8                                       | 0,7                                       | 15,8                                       | 0,5   | 15,8   |
| Pacífico Central | 30,2                                       | 0,3                                       | 10,8                                       | 0,2   | 10,8   |
| Brunca           | 39,5                                       | 0,7                                       | 16,3                                       | 0,5   | 16,3   |
| Huetar Atlántica | 26,2                                       | 0,5                                       | 8,0  | 0,3   | 8,0  |
| Huetar Norte     | 32,8                                       | 0,4                                       | 11,1                                       | 0,2   | 11,1   |
| Ahuachapán       | 66,6                                       | 1,2                                       | 43,6                                       | 1,4   | 43,6   |
| Cabañas          | 71,9                                       | 0,6                                       | 46,8                                       | 0,7   | 46,8   |
| Chalatenango     | 62,5                                       | 0,7                                       | 33,6                                       | 0,7   | 33,6   |
| Cuscatlán        | 43,9                                       | 0,5                                       | 15,7                                       | 0,3   | 15,7   |
| La Libertad      | 38,5                                       | 1,4                                       | 14,7                                       | 1,0   | 14,7   |
| La Paz           | 55,4                                       | 0,9                                       | 22,9                                       | 0,7   | 22,9   |
| La Unión         | 57,7                                       | 0,9                                       | 29,0                                       | 0,9   | 29,0   |
| Morazán          | 64,7                                       | 0,6                                       | 33,0                                       | 0,6   | 33,0   |
| San Miguel       | 50,5                                       | 1,3                                       | 21,5                                       | 1,1   | 21,5   |
| San Salvador     | 32,7                                       | 3,5                                       | 8,5  | 1,8   | 8,5  |

|  | <b>Mapa 1:</b><br>incidencia<br>pob. total | <b>Mapa 2:</b><br>distribució<br>n pobres | <b>Mapa 3:</b><br>incidencia<br>p. extrema | <b>Mapa 4:</b><br>distribució<br>n pobres<br>ext. | <b>Mapa 5:</b> grado de<br>incidencia de la<br>pobreza extrema<br>relativa al país |
|--|--|---|--|---|--|
| San Vicente  | 64,9                                       | 0,6                                       | 34,6                                       | 0,6   | 34,6   |
| Santa Ana  | 51,5                                       | 1,5                                       | 21,9                                       | 1,3   | 21,9   |
| Sonsonate  | 54,6                                       | 1,3                                       | 20,9                                       | 1,0   | 20,9   |
| Usulután   | 62,0                                       | 1,1                                       | 28,5                                       | 1,0   | 28,5   |
| Metropolitana  | 18,9                                       | 2,7                                       | 5,0  | 1,4   | 5,0  |
| Norte  | 81,7                                       | 3,8                                       | 52,0                                       | 4,6   | 52,0   |
| Nor-oriental   | 60,0                                       | 4,0                                       | 25,0                                       | 3,2   | 25,0   |
| Sur-oriental   | 64,3                                       | 3,1                                       | 30,2                                       | 2,8   | 30,2   |
| Central  | 50,6                                       | 3,4                                       | 17,2                                       | 2,2   | 17,2   |
| Sur-occidental   | 72,1                                       | 10,2                                      | 30,6                                       | 8,3   | 30,6   |
| Nor-occidental   | 77,8                                       | 6,7                                       | 49,9                                       | 8,2   | 49,9   |
| Petén  | 58,9                                       | 1,1                                       | 26,9                                       | 0,9   | 26,9   |
| Atlántida  | 64,2                                       | 1,2                                       | 41,9                                       | 1,5   | 41,9   |
| Colón  | 67,4                                       | 0,9                                       | 54,5                                       | 1,4   | 54,5   |
| Comayagua  | 80,5                                       | 1,6                                       | 60,7                                       | 2,2   | 60,7   |
| Copán  | 86,9                                       | 1,4                                       | 72,5                                       | 2,2   | 72,5   |
| Cortés   | 51,9                                       | 3,4                                       | 29,5                                       | 3,7   | 29,5   |
| Choluteca  | 80,1                                       | 1,7                                       | 68,6                                       | 2,8   | 68,6   |
| El Paraíso   | 79,0                                       | 1,5                                       | 64,2                                       | 2,4   | 64,2   |
| Fco. Morazán   | 59,9                                       | 3,9                                       | 38,2                                       | 4,7   | 38,2   |
| Intibucá   | 81,7                                       | 0,8                                       | 70,4                                       | 1,3   | 70,4   |
| La Paz   | 75,9                                       | 0,6                                       | 67,0                                       | 1,1   | 67,0   |
| Lempira  | 83,8                                       | 1,1                                       | 76,6                                       | 2,0   | 76,6   |
| Ocotepeque   | 76,7                                       | 0,5                                       | 61,3                                       | 0,7   | 61,3   |
| Olancho  | 75,6                                       | 1,7                                       | 61,1                                       | 2,7   | 61,1   |
| Santa Bárbara  | 82,7                                       | 1,5                                       | 68,1                                       | 2,4   | 68,1   |
| Valle  | 84,6                                       | 0,7                                       | 72,5                                       | 1,2   | 72,5   |
| Yoro   | 67,0                                       | 1,7                                       | 47,5                                       | 2,3   | 47,5   |
| Managua  | 18,5                                       | 1,3                                       | 3,1  | 0,4   | 3,1  |
| Pacífico   | 52,9                                       | 4,5                                       | 16,7                                       | 2,7   | 16,7   |
| Central  | 62,4                                       | 5,3                                       | 25,9                                       | 4,3   | 25,9   |
| Atlántica  | 62,2                                       | 2,2                                       | 29,4                                       | 2,0   | 29,4   |
| Bocas del Toro   | 63,9                                       | 0,3                                       | 43,7                                       | 0,4   | 43,7   |
| Coclé  | 60,8                                       | 0,7                                       | 43,4                                       | 0,9   | 43,4   |
| Colón  | 39,6                                       | 0,4                                       | 23,9                                       | 0,5   | 23,9   |
| Chiriquí   | 46,0                                       | 0,9                                       | 26,0                                       | 1,0   | 26,0   |
| Darién   | 73,3                                       | 0,2                                       | 60,3                                       | 0,2   | 60,3   |
| Herrera  | 48,4                                       | 0,3                                       | 30,6                                       | 0,3   | 30,6   |
| Los Santos   | 46,0                                       | 0,2                                       | 28,0                                       | 0,2   | 28,0   |
| Panamá   | 23,5                                       | 1,8                                       | 11,9                                       | 1,7   | 11,9   |
| Veraguas   | 63,3                                       | 0,7                                       | 48,3                                       | 1,1   | 48,3   |
| Comarcas indígenas (Ngöbe<br>Buglé, Kuna Yala y Emberá<br>Wounaan) | 94,5                                       | 0,8                                       | 89,7                                       | 1,5   | 89,7   |

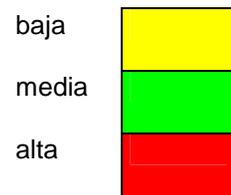
Escalas:  
**mapas 1 y 3:**



**mapas 2 y 4:**



**mapa 5:**



**Cuadro A.3**  
**Centroamérica: estimación de la incidencia de la pobreza total y extrema, 1990.**  
 -miles de personas y porcentajes-

|                            | Centro-<br>américa | Costa<br>Rica | El<br>Salvador | Guate-<br>mala | Hondura<br>s | Nicara-<br>gua | Panamá  |
|----------------------------|--------------------|---------------|----------------|----------------|--------------|----------------|---------|
| <b>Población 1990 1/</b>   | 28.011,6           | 3.048,7       | 5.110,2        | 8.749,0        | 4.878,8      | 3.827,4        | 2.397,5 |
| % población urbana 2/      | 45,7               | 53,6          | 55,5           | 34,8           | 39,4         | 54,2           | 53,8    |
| % población rural 2/       | 54,3               | 46,4          | 44,5           | 65,2           | 60,6         | 45,8           | 46,2    |
| <b>Población pobre 3/</b>  |                    |               |                |                |              |                |         |
| Pobreza total*             | 17.084,9           | 916,7         | 3.277,1        | 5.816,4        | 3.840,6      | 1.995,7        | 1.238,3 |
| Área urbana                | 5.969,2            | 442,8         | 1.676,2        | 1.275,7        | 1.395,5      | 661,7          | 517,2   |
| Área rural                 | 11.115,6           | 473,9         | 1.600,9        | 4.540,7        | 2.445,1      | 1.334,0        | 721,1   |
| Pobreza extrema            | 8.845,4            | 277,8         | 1.564,6        | 2.781,4        | 2.806,9      | 787,8          | 626,9   |
| Área urbana                | 2.606,9            | 88,2          | 723,2          | 459,7          | 965,0        | 151,4          | 219,3   |
| Área rural                 | 6.238,5            | 189,6         | 841,4          | 2.321,7        | 1.841,9      | 636,3          | 407,6   |
| <b>Población pobre (%)</b> |                    |               |                |                |              |                |         |
| Pobreza total*             | 100,0              | 7,4           | 28,1           | 21,4           | 23,4         | 11,1           | 8,7     |
| Pobreza extrema            | 100,0              | 3,4           | 27,7           | 17,6           | 37,0         | 5,8            | 8,4     |
| <b>Población pobre (%)</b> |                    |               |                |                |              |                |         |
| Pobreza total*             | 100,0              | 100,0         | 100,0          | 100,0          | 100,0        | 100,0          | 100,0   |
| Área urbana*               | 34,9               | 48,3          | 51,1           | 21,9           | 36,3         | 33,2           | 41,8    |
| Área rural*                | 65,1               | 51,7          | 48,9           | 78,1           | 63,7         | 66,8           | 58,2    |
| Pobreza extrema            | 100,0              | 100,0         | 100,0          | 100,0          | 100,0        | 100,0          | 100,0   |
| Área urbana                | 29,5               | 31,8          | 46,2           | 16,5           | 34,4         | 19,2           | 35,0    |
| Área rural                 | 70,5               | 68,2          | 53,8           | 83,5           | 65,6         | 80,8           | 65,0    |

\* Incluye la pobreza extrema.

1/ Según CELADE (2000).

2/ Los porcentajes de población rural corresponden a las siguientes fuentes: Costa Rica: estimación a partir de los Censos de Población de 1984 y 2000; El Salvador: Informe de Desarrollo Humano 2001 (Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 2001); Guatemala: Encuesta Nacional Sociodemográfica de 1989; Honduras: Censo de Población 1988; Nicaragua: Informe de Desarrollo Humano 2000 (PNUD Nicaragua, 2000); y Panamá: Censo de Población 1990.

3/ Estimación propia. Para cada uno de los países se obtiene aplicando a la población urbana y rural estimada la incidencia respectiva mostrada en el cuadro 6. La estimación regional se obtiene sumando.

Fuente: estimación propia a partir de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (cuadro 6) y otras fuentes.

## Anexo B: Criterios de insatisfacción de las necesidades básicas utilizados en las estimaciones nacionales

|                        | Costa Rica (2000)  | Guatemala (1998)   | Honduras (2001)   | Nicaragua (1998)   |
|------------------------|--|--|---|--|
| Vivienda:              |  |  |   |  |
| Calidad de la vivienda | Si el tipo de la vivienda corresponde a “tugurio” o si al menos dos entre el piso, las paredes y el techo de la vivienda están contruidos de material de desecho o su estado aparente es “malo”. | En área urbana si las paredes de la vivienda son de bajareque, lepa, palo, caña u otro material; o si tienen paredes de ladrillo, block, adobe, madera o lámina metálica pero tienen piso de tierra. En área rural si las paredes son de lámina metálica, bajareque, lepa, palo, caña u otro material y tienen piso de tierra. | Si la vivienda es “improvisada” o construida con desechos o rancho (áreas urbana y rural); y para área urbana se añade además que la vivienda tenga piso de tierra. | La vivienda se considera “adecuada” en caso de la presencia de al menos dos combinaciones cualquiera de materiales de pared-techo-piso considerados como aceptables. En caso contrario, con solo la presencia de un material aceptable o ninguno, se considera como vivienda inadecuada. Los materiales aceptables son los siguientes. Pared: urbano: ladrillo, bloque de barro o de cemento, así como de adobe, taquezal y minifalda; rural: ladrillo, bloque de barro o de cemento, así como de adobe, taquezal, minifalda, piedra cantera y madera. Techo: urbano: zinc, teja de barro o de cemento, laminas de plycem y de nicalit; rural: zinc, teja de barro o de cemento, laminas de plycem y de nicalit, paja, la palma y similares. Piso: urbano: embaldosado y los ladrillos |

|                                    | Costa Rica (2000)   | Guatemala (1998)   | Honduras (2001)  | Nicaragua (1998)  |
|------------------------------------|---|--|--|---|
|                                    |   |  |  | de barro o cemento, mosaico o terrazo; rural: embaldosado y los ladrillos de barro o cemento, mosaico o terrazo y madera.   |
| Hacinamiento                       | Si el número de personas en la vivienda por cada dormitorio es mayor a 3.   | Hogares con más de tres personas por cuarto (excluyendo baño y cocina).  | Si el número de personas por habitación (excluyendo baños) es mayor a tres.  | Urbano: si habitan cuatro o más personas por dormitorio. Rural: si habitan cinco o más personas por dormitorio.   |
| Servicios básicos:<br>Agua potable | Si el agua proviene de río, quebrada o naciente, de la lluvia o de otra fuente. En el caso de área urbana se añade la obtenida de pozo. | En área urbana, hogares sin conexión a una red de distribución de agua y con abastecimiento de agua de chorro público, pozo, río, lago, manantial, camión u otro. En área rural, hogares con abastecimiento de agua de río, lago, manantial u otro.                      | Si no se tiene acceso a agua potable dentro de la propiedad en área urbana o a un sistema de tubería o pozo en área rural.             | Cuando el hogar obtiene el agua de cualquier fuente ajena a la red pública en área urbana; y en área rural cuando el agua se obtiene de ser extraída de un río manantial u ojo de agua. |
| Saneamiento básico                 | Si no tiene servicio sanitario o si el sistema es diferente a alcantarillado o cloaca, tanque séptico o pozo negro o letrina.           | En área urbana, hogares sin conexión a una red de desagüe y con servicio sanitario igual a excusado lavable, letrina, pozo ciego o sin servicio sanitario. En área rural, hogares sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario. | Si el servicio sanitario es una letrina de fosa simple en área urbana o si no tiene al menos una letrina de fosa simple en área rural. | Cuando el hogar no posee inodoro/letrina.   |

|                                | Costa Rica (2000)  | Guatemala (1998)  | Honduras (2001)  | Nicaragua (1998)   |
|--------------------------------|--|---|--|--|
| Alumbrado                      | Si no es eléctrico en área urbana y si no es eléctrico o con canfín en área rural.   | n.a.  | n.a.   | n.a.   |
| Educación escolar) (asistencia | Si hay en el hogar niños y jóvenes de 7-15 años en área urbana y de 7-12 años en área rural que no asisten a algún centro educativo.   | Hogares con niños de 7 a 14 años, parientes del jefe de hogar que no asisten a establecimientos de educación regular. | Si los niños en edad primaria no están matriculados en la escuela.   | Cuando en el hogar hay al menos un niño de 7-14 años que no hubiera asistido antes a la escuela o que habiéndolo hecho, no lo hacía en el momento de la encuesta.  |
| Salud                          | Si el jefe del hogar no tiene seguro y el ingreso per cápita del hogar es inferior al ingreso per cápita mediano.  | n.a.  | n.a.   | n.a.   |
| Capacidad de consumo           | Si la razón de dependencia económica del hogar (miembros del hogar entre ocupados) es mayor a 3 y si el jefe del hogar tiene menos de sexto grado en área urbana o tercer grado o menos en área rural. | Jefes de hogar sin instrucción y que tienen 4 o más personas por miembro ocupado.                                     | Si hay tres o más miembros del hogar por cada ocupado, excepto en los casos en que el jefe del hogar tenga más de tres años de educación primaria y se encuentre empleado. | Cuando existen dos o más personas por cada ocupado en los hogares urbanos y tres o más personas por cada ocupado en los hogares rurales. Se considera además el nivel educativo del jefe del hogar (primaria). |