

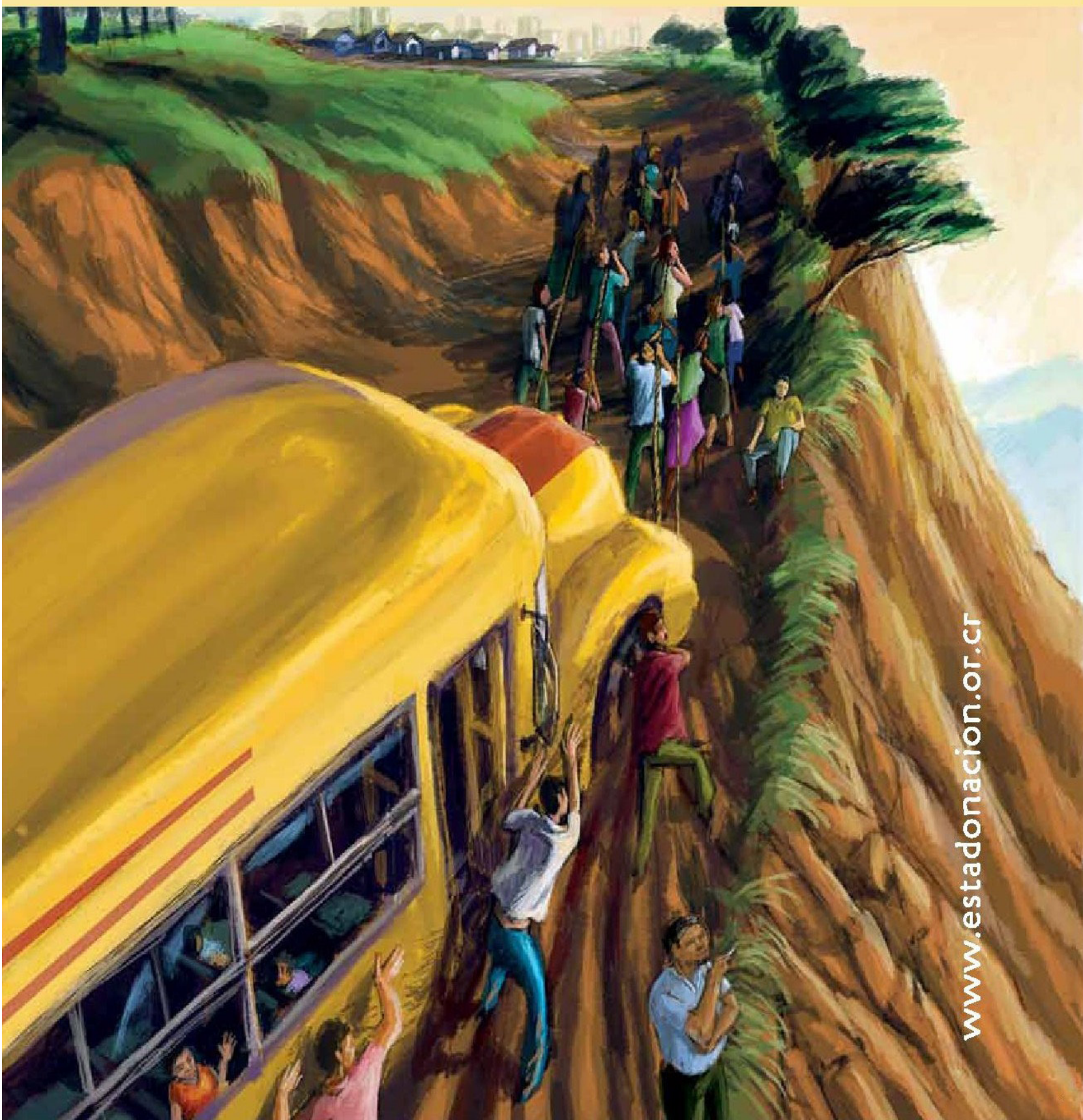
# CARPETA DE PRENSA



Estado  
de la  
Región

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Un informe desde Centroamérica  
y para Centroamérica



[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

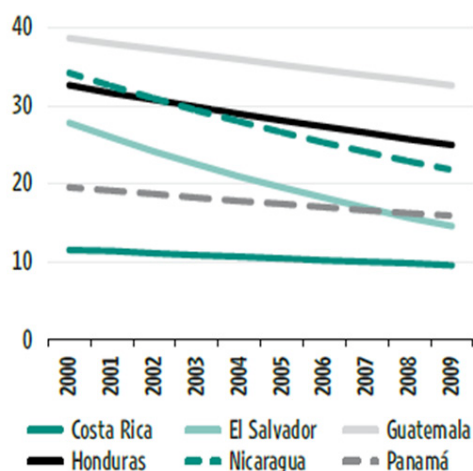


## Centroamérica avanza en salud, educación y servicios básicos pero persisten rezagos en violencia social y desnutrición

GRÁFICO 3.2

CENTROAMÉRICA

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



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.

Todos los países del Istmo exhiben mejoras en salud, educación y cobertura de los servicios básicos de agua y electricidad. En la mayoría de los casos los avances no cierran las distancias entre las naciones del área, pues estas se asocian a diferencias en el financiamiento y la provisión de servicios.

Durante los últimos años en toda la región aumentó la esperanza de vida y disminuyó la mortalidad infantil. Sin embargo, la persistencia de la violencia social, la desnutrición crónica y la insuficiente cobertura de los servicios de salud limitan el ritmo de los avances y la capacidad para revertir los rezagos históricos.

Durante el período 2005-2010, todos los países centroamericanos tuvieron incrementos en la esperanza de vida de sus habitantes. En promedio, la población del Istmo ganó un año de vida durante la primera década del siglo XXI.

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

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

Rica mostraron las menores variaciones absolutas (entre dos y cuatro puntos). Sin embargo, estos países tienen niveles muy bajos de mortalidad, razón por la que no puede concluirse que, en este tema, se encuentren estancados.

### Progresó acceso a educación.

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

En el 2010, la tasa neta de escolaridad en primaria era superior al 95% en cuatro de los seis países (el dato de Panamá no está disponible para ese año, pero en el 2008 la tasa era del 100%). En Honduras y Nicaragua, las naciones menos desarrolladas del Istmo, este indicador era cercano al 90%.

La tasa neta de escolaridad en preescolar ha aumentado en todo el Istmo, salvo en Honduras; en 2008 alcanzó un máximo de 74,4% en Costa Rica y un mínimo de 31,9% en Honduras.

CUADRO 3.6

CENTROAMÉRICA

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

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

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

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

Para la región en su conjunto, la escolaridad promedio de las personas de entre 18 a 24 años es apenas 0,5 años mayor que la de quienes tienen entre 25 y 34 años. A futuro, cabe esperar una mejoría más rápida en este indicador, en consonancia con los avances recientes en la cobertura educativa.

Cerca del 40% de las y los jóvenes centroamericanos de 15 a 19 años sale del sistema educativo y se inserta en el mercado laboral de manera temprana e informal. Su bajo nivel educativo les impide obtener empleos de alta calidad y remuneración, lo que implica pocas oportunidades de ascenso social. La evidencia internacional apunta a que la secundaria completa es el nivel educativo mínimo para que una persona pueda integrarse adecuadamente en el mundo del trabajo y tenga menores probabilidades de mantenerse o caer en la pobreza.

En el caso de la educación secundaria, no hay información comparable para todos los países de la región.

En Costa Rica, entre el séptimo y el noveno grados hay un fuerte desgranamiento y el porcentaje de estudiantes que asisten y concluyen baja de 88% a 54%. La retención escolar se reduce notablemente luego del noveno año, de manera que solo cuarenta

el 70% en más de dos tercios de los países de la OCDE y son de al menos 90% en nueve países” (OCDE, 2010a).

### Persisten serios problemas de calidad de la oferta educativa

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

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

CUADRO 3.7

#### CENTROAMÉRICA

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

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

a/ La última observación corresponde al 2009.

b/ La última observación corresponde al 2008.

Fuente: Ministerios de Educación de los países.

La no asistencia a las aulas aumenta después de los 11 años. Las tasas de asistencia/matriculación escolar por edades simples para los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años varían de modo significativo durante esta época de la vida. El 85% o más las y los centroamericanos de 7 a 11 años asiste a centros educativos. A partir de los 12 años la tasa disminuye, de manera más leve entre los 12 y los 13 años y aceleradamente después de los 14.

estudiantes de cada cien (de los que empezaron primaria once años atrás) logran concluir la secundaria. Para las demás naciones cabría esperar un desgranamiento aún mayor en secundaria, dados los menores niveles de logro educativo observados en la escuela primaria. Este resultado muestra el retraso de Centroamérica cuando se compara con los países más desarrollados, en los cuales, “entre los más jóvenes (17 a 20 años de edad) las tasas de graduación de secundaria exceden

Costa Rica se ubicó en segundo y tercer lugar del subcontinente en esas materias, del total de dieciséis naciones que fueron evaluadas. Honduras no participó en las pruebas.

**CUADRO 3.10**
**CENTROAMÉRICA**
**Resultados de la medición de los aprendizajes en Matemática, Lectura y Ciencias de los estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria. 2006**

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

Fuente: Orealc-Unesco, 2008.

Cabe resaltar que, en el plano mundial, los mejores resultados de América Latina (Cuba, Chile, Costa Rica) distan mucho de los conseguidos por los estudiantes de los países más desarrollados, como refleja el examen realizado por el Programme for International Student Assessment (PISA) en el 2009 (OCDE, 2010b). En esa prueba participaron 64 países y regiones específicas.

Las ocho naciones latinoamericanas que formaron parte del estudio (Chile, Uruguay, México, Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Perú), obtuvieron calificaciones que las ubicaron en el tercio de países con menores puntajes. Esto puso en evidencia las enormes brechas que existen entre los aprendizajes de los estudiantes latinoamericanos y los de regiones más desarrolladas.

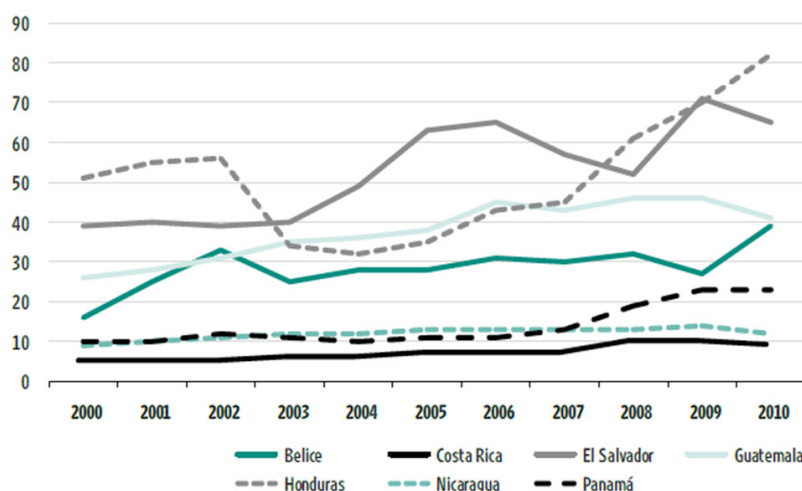
Crece violencia social. La región se ha convertido en los últimos tres años en el territorio más violento de Latinoamérica y, por causas distintas a un conflicto bélico, en una de las zonas más peligrosas del planeta.

En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situaba por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras; gráfico 1.1). Asimismo, con preocupación se advierte que las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose entre 2008 y 2010.

Con los nuevos lastres de la violencia, los beneficios de haber superado la etapa de los conflictos armados tienden a revertirse, ya que la violencia social (junto a la migración), está drenando el potencial de las sociedades centroamericanas, sobre todo si se toma en cuenta que las víctimas suelen ser personas jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años.

Al mismo tiempo, la proliferación de servicios privados de seguridad y el tráfico ilícito de armas son dos externalidades que se han agudizado a raíz del aumento de la delincuencia.

La respuesta estatal se ha visto superada por la dinámica delictiva, en especial por aquella relacionada con el crimen organizado transnacional ligado

**GRÁFICO 1.1**
**CENTROAMÉRICA**
**Tasa de homicidios por cien mil habitantes. 2000-2010**


Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos encargados de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.



a la narcoactividad, como lo ilustra la mayor presencia de cárteles y la diversificación de sus operaciones en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las policías públicas y los organismos de investigación no solo han sido desbordados en su capacidad, sino que además, en todos los países, el crimen organizado intenta penetrarlos, algo que también está perjudicando a los poderes judiciales.

La ineficacia de las medidas adoptadas para revertir los climas de inseguridad está acarreando otro efecto negativo sobre los Estados de derecho y la convivencia democrática: la participación casi regular de los ejércitos en las tareas de la seguridad interior. Este fenómeno se observa en Guatemala, Honduras y El Salvador, países en los que aún no se ha logrado consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas y persisten obstáculos para garantizar los derechos individuales ante los abusos de autoridad.

### Alta desnutrición infantil, no hay datos recientes

La falta de acceso a alimentos sigue siendo un grave problema en Centroamérica. Es un flagelo que afecta a vastos segmentos de población y que se refleja en las tasas de desnutrición infantil. La región no dispone de datos actualizados para conocer su evolución reciente.

Las últimas encuestas nacionales de nutrición fueron realizadas durante el primer quinquenio de la década del 2000 (Guatemala 2002, Panamá 2003, Honduras 2005, Belice, El Salvador y Nicaragua 2006). El único país que cuenta con nueva información es Costa Rica (2008-2009). Ello limita las posibilidades de dar seguimiento oportuno y diseñar políticas públicas para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional.

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA) estimó que en el 2008 casi 1,8 millones de personas menores de 5 años padecían desnutrición crónica.

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

En una región que es importadora neta de alimentos como Centroamérica, uno de los factores que más limita el acceso por parte de la población pobre es el aumento en los precios internacionales.

Según Cepal entre los años 2000 y 2008 los

alimentos se encarecieron en promedio un 138%, aunque las mayores alzas se produjeron entre 2006 y 2007, cuando los precios internacionales crecieron un 23,8%, y entre 2007 y junio de 2008, cuando se incrementaron en 40%.

Luego de alcanzar valores máximos en el 2008, algunos productos básicos como el maíz, el arroz y el trigo mostraron reducciones; sin embargo, para finales del 2010 comenzaron una nueva escalada y, al momento de la redacción de este Informe, se acercaban a los niveles de 2007-2008.

Este nuevo aumento elevará el precio de la canasta básica y, en ausencia de una reactivación económica robusta que brinde empleo e incremente los ingresos de los hogares, a corto plazo podría generar mayor pobreza.

**Uno de cada tres niños y niñas de la región padecen de desnutrición crónica**

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

GRÁFICO 3.3

CENTROAMÉRICA

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

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

a/ Estimación de Presanca-SICA, 2010.

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

## Pobreza aumenta en Istmo por crisis económica

La incidencia de la pobreza en la región centroamericana por insuficiencia de ingresos/consumo asciende a 47% (pobreza general) y 18,6% (pobreza extrema) según estimaciones para el 2008, o el año más cercano a este. Esto representa un aumento de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza general con respecto a la estimación realizada en el anterior Informe Estado de la Región.

En los años 2009 y 2010 los países con información disponible mostraban niveles de incidencia de la pobreza superiores a los alcanzados en los años

previos. A menos de que haya una rápida y sostenida recuperación económica, poco probable a corto plazo, no deben esperarse reducciones importantes en la pobreza, pues al 2010, con excepción de Panamá, las naciones del área no habían logrado retomar el dinamismo económico del periodo anterior (2003-2007).

La evolución de Centroamérica en este ámbito fue similar a la experimentada en América Latina. Cepal (2009) destaca que la incidencia de la pobreza en el subcontinente

pasó de 48,3% en 1990, a 44% en 2002 y a 33% en 2008. La fuerte disminución registrada en la década del 2000 coincidió con el rápido crecimiento de la producción y el empleo, la bonanza fiscal y un entorno internacional favorable. No obstante, la crisis económica internacional de 2008 y 2009 parece haber revertido parte de estos avances y generado un cambio en la tendencia prevaleciente en Centroamérica.

## Amplias brechas entre zonas urbanas y rurales

Las zonas rurales centroamericanas están significativamente más rezagadas que las urbanas en indicadores sociales clave como pobreza, infraestructura y educación. Sin embargo, para los países con información disponible hay evidencia de que, al menos en el ámbito de la pobreza, las distancias se están cerrando.

En el Istmo la pobreza es mayor en las áreas rurales. Hacia el 2006, la incidencia de este fenómeno entre la población rural era de 62,6%, frente a 37,4% entre la población urbana; en el caso de la pobreza extrema las cifras eran de 50,8% y 23%, respectivamente.

Hasta el año 2008 no se registraban cambios significativos en esta situación. Aunque Centroamérica experimenta una acelerada urbanización, el flagelo de la pobreza rural merece, por su intensidad, especial atención.

En la región existen zonas de alta ruralidad que corresponden a los principales polos de rezago de la población. Un ejemplo en la zona conformada por el departamento de Gracias a Dios, en Honduras, y el sector más septentrional de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, áreas en las que más del 75% de la población es rural y donde residen integrantes de grupo étnico misquito a los dos lados de la frontera entre ambos países. Estimaciones realizadas a partir del Censo de Población y Vivienda 2001 de Honduras revelan que, en promedio, más del 40% de las viviendas del citado departamento carecía de saneamiento básico y que casi el 75% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en ese año.

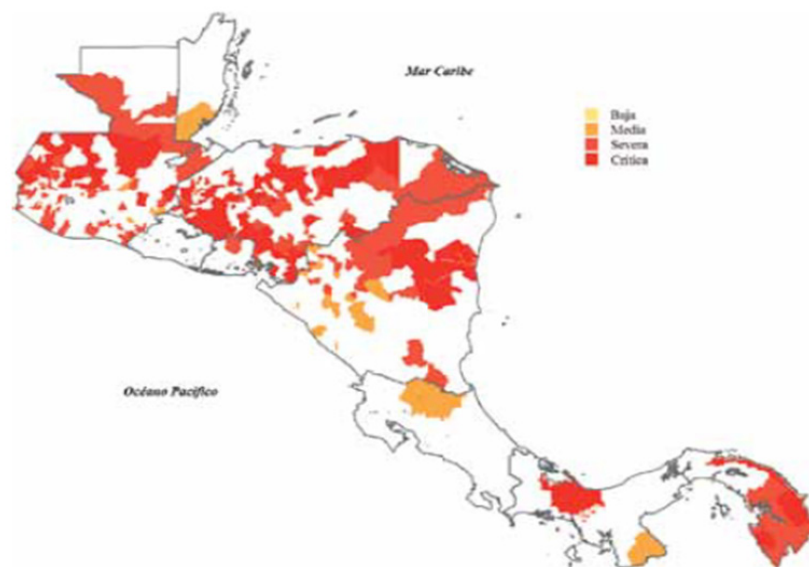
Otros polos importantes de rezago pueden observarse en la zona occidental del Petén, en Guatemala, y en las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé, en Panamá. En esta última, por ejemplo, datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 indican que, en esa fecha, el analfabetismo en personas mayores de 10 años era de 30,8% (INEC-Contraloría

General de la República de Panamá, 2010). En Kuna Yala el porcentaje era de 28,3% en el mismo año. El grupo más rezagado era el de las mujeres, con tasas de analfabetismo que superaban a las de los hombres en 16 y 18 puntos porcentuales en las comarcas Ngöbe Buglé y Kuna Yala, respectivamente.

MAPA 3-1

### CENTROAMÉRICA

**Municipios rurales con fuerte concentración de población pobre<sup>a/</sup>.**  
(proporción de la población rural con respecto al total de cada municipio)



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

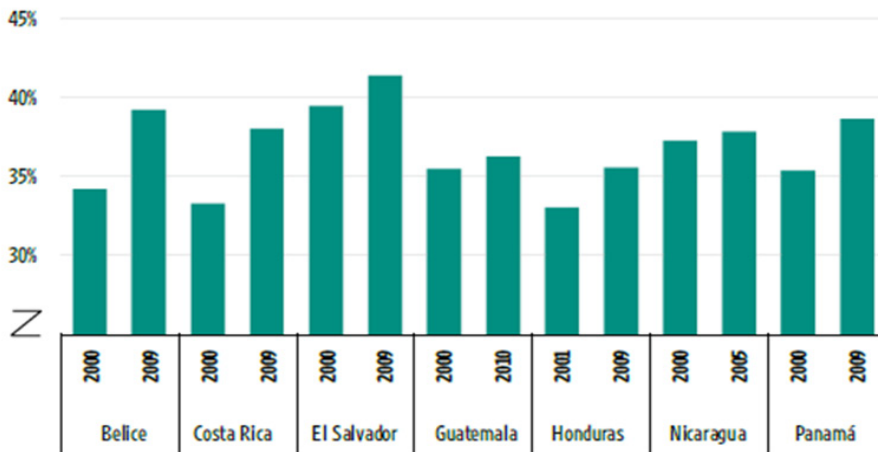
Fuente: Bonilla, 2011.

## Aumenta participación laboral femenina pero avance es lento

GRÁFICO 3.8

CENTROAMÉRICA

Fuerza de trabajo femenina. CIRCA 2000 Y 2009



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

•Las mujeres ganan menos que los hombres en puestos de trabajo similares pero tienen condiciones iguales o superiores de calificación.

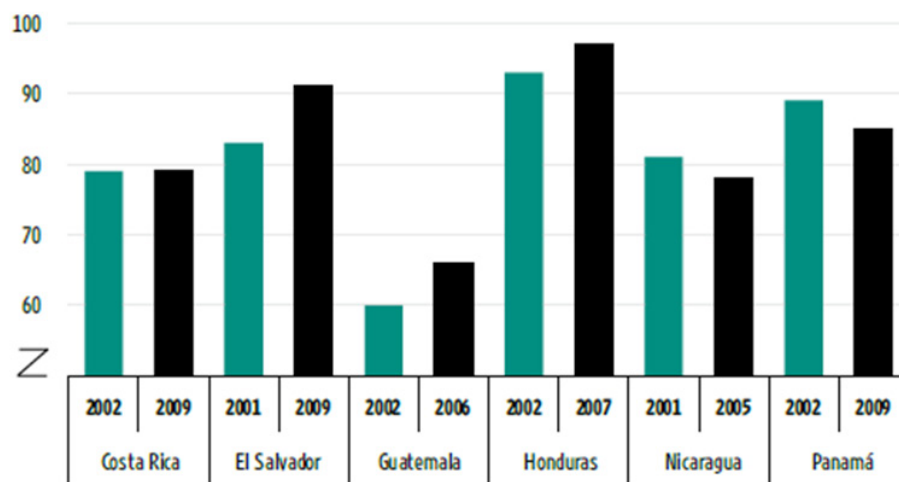
Durante la primera década del siglo XXI, en todos los países del Istmo aumentó la participación laboral de las mujeres. Sin embargo, los avances fueron lentos, de entre 1% (Nicaragua) y 5% (Belice y Costa Rica). En consecuencia, el nivel regional de participación femenina en la fuerza de trabajo era cercano al 40% a la fecha de la medición más reciente disponible (2009). Los datos indican que esta participación se mantuvo estable durante la crisis económica internacional.

Las tareas domésticas y de cuidado siguen estando fundamentalmente en manos de las mujeres, quienes las realizan en sus hogares y comunidades en forma no remunerada y sin importar si, además, tienen o no un empleo remunerado. Es evidente que, a pesar de la creciente participación femenina en el mercado laboral, la división del trabajo entre los géneros ha permanecido inmutable.

GRÁFICO 3.9

CENTROAMÉRICA

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



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

Durante la primera década del presente siglo no existió una tendencia regional a disminuir estas diferencias de ingreso: en Costa Rica no hubo ningún avance, en Nicaragua y Panamá las distancias se ampliaron y en El Salvador y Guatemala tendieron a cerrarse (gráfico 3.9).

**i**  
Mas información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



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

• *La menor participación laboral, unida a la precariedad en los trabajos, podría explicar la mayor incidencia de la pobreza entre la población joven.*

El desempleo afecta con mayor intensidad la fuerza laboral joven en Centroamérica. En el grupo de edad de 15 a 24 años la tasa de desocupación a nivel regional (2009) fue de 10,4%, más del doble del desempleo total (5,1%).

Uno de cada cuatro jóvenes ocupados en 2006 en Centroamérica y República Dominicana tenía acceso a la seguridad social en salud y/o pensiones, proporción que llegaba a menos de uno de cada cinco en Honduras y Nicaragua.

Además, cerca de seis de cada diez jóvenes ocupados percibían ingresos inferiores al salario mínimo legal, situación que en Panamá y República Dominicana afectaba a alrededor de siete de cada diez trabajadores.

En años recientes, la participación de los adolescentes en el mercado laboral ha disminuido, en principio una buena noticia. Sin embargo, este grupo sigue teniendo una presencia relativa importante dentro la población económicamente activa de Nicaragua y El Salvador (cerca del 11%). La crisis económica internacional no parece haber afectado de modo sustancial la tendencia en la inserción laboral de las y los adolescentes.

Ni estudian ni trabajan. Por otro lado en Centroamérica hay una importante proporción de jóvenes centroamericanos que no estudian ni trabajan, es decir, está fuera tanto del sistema educativo como del mercado laboral.

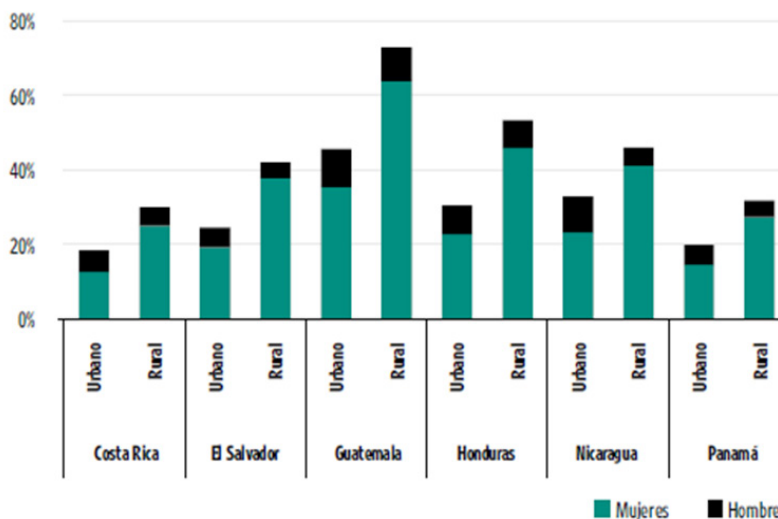
Las personas en esta situación tienden a ser mujeres (cerca del 80%) y a residir en zonas rurales. Los “ni ni” son un contingente especialmente amplio en Honduras y Guatemala donde representan más de la mitad de jóvenes rurales.

Guatemala destaca por reportar un porcentaje muy alto de jóvenes que no estudian ni trabajan en zonas rurales. Las razones de este hecho se desconocen y serán analizadas con más profundidad en el próximo Informe Estado de la Región.

GRÁFICO 3.4

### CENTROAMÉRICA

**Jóvenes de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. CIRCA 2009<sup>a/</sup>**



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

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

Aun así, se repite en este país el patrón de que la mayor proporción de quienes no estudian ni trabajan son mujeres rurales. Esto podría deberse a la invisibilización del trabajo

doméstico femenino y estar asociado al rol de las mujeres como amas de casa y madres a temprana edad.

## Población con discapacidad más expuesta a la pobreza

La información sobre las personas que viven con alguna discapacidad en Centroamérica es heterogénea y no está actualizada. Algunas estimaciones sugieren la existencia de 1,6 millones de personas en esta condición y otras menos conservadoras elevan la cifra a 3 millones.

Instrumentos como las encuestas especiales sobre discapacidad realizadas en algunos países del Istmo, así como los censos de población, permiten perfilar la situación de este grupo tradicionalmente rezagado en materia de educación,

pobreza, desempleo y acceso a los servicios públicos de atención médica, vivienda y transporte. En Centroamérica esta población tiende a estar más expuesta a la pobreza.

**Más información en**  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



## Gasto social crece en la región

El incremento del gasto social en la región osciló entre 19% y 67% al comparar el nivel per cápita de 2000 con el del año más reciente (alrededor del 2008).

Nicaragua registra el mayor aumento (66,7% entre 2000 y 2006); le siguen Honduras, Costa Rica, El Salvador y Panamá con expansiones cercanas al 40%, y en último lugar se ubica Guatemala, con apenas 19%. En Honduras, Nicaragua y Panamá el sector más favorecido por el aumento de la inversión social fue la educación (79,2% del incremento total en Honduras, 45,5% en Nicaragua y 33,6% en Panamá).

En Costa Rica, los sectores de educación y salud se beneficiaron en forma equitativa de la expansión (35,8% y 32,8%, respectivamente). En Guatemala, vivienda y educación fueron los más beneficiados (42,1% y 32,8%, en cada caso), mientras que en El Salvador el 47,7% se destinó a seguridad y protección social.

La expansión del gasto social no varió significativamente las amplias diferencias que en este ámbito muestran los países. Costa Rica invierte entre tres y nueve veces más que las naciones del CA4, en las cuales los bajos niveles de inversión constituyen un serio obstáculo para el desarrollo humano y están asociados a los magros indicadores sociales analizados en este Informe. Es probable que la inversión social en Panamá sea similar a la costarricense pero la ausencia de datos impide una mejor estimación (Cuadro 3.18).

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

CUADRO 3.18

### CENTROAMÉRICA

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

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

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

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

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

Fuente: Sauma, 2011, con datos de Cepalstat.

## Sin evidencias de clientelismo o corrupción en programas de transferencias condicionadas

• *Programas tienen un doble impacto: por una parte, inciden de manera inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, aliviando su situación; por otra, procuran la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza.*

Las transferencias monetarias condicionadas aparecieron como una nueva forma de hacer política social en América Latina. Un estudio realizado para este Informe a finales del 2010, constató que estos programas tienen una adecuada focalización, es decir, que en general las ayudas se están dando a familias que las necesitan. Aunque hay distorsiones, existe consistencia en el otorgamiento de los beneficios según niveles socioeconómicos.

Ello evidencia una baja prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción. Los programas analizados fueron en Costa Rica (Avancemos), El Salvador (Red de Oportunidades) y Guatemala (Mi Familia Progres).

La mayor parte de los hogares que los reciben se encuentra en los rangos más bajos de ingreso; cuando las familias solicitan la ayuda es más común que se les niegue a las de mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, en los tres países estudiados hay un número considerable de personas que requieren este tipo de apoyo y no están teniendo acceso a él. No se encontraron evidencias de extensas redes de clientelismo y corrupción en el acceso y la participación en los programas.

En los tres países analizados, las medidas directas, indirectas y experimentales para cuantificar estos problemas arrojaron niveles de incidencia inferiores a 5%.

En la actualidad solo Nicaragua carece de un programa de pensiones no contributivas orientadas a una población adulta mayor que, sin este tipo de ayuda, no tendría ingreso alguno para sobrevivir.

**CUADRO 3.20**
**CENTROAMÉRICA**
**Programas de transferencias monetarias condicionadas.**

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

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

## Población rural e indígena son los grupos más rezagados

Las comunidades rurales e indígenas enfrentan barreras que limitan sus oportunidades y el desarrollo de sus capacidades. Su rezago en el acceso a servicios como salud y educación, agua potable y saneamiento, mercado laboral e infraestructura productiva, queda manifiesto en las brechas en su perfil demográfico con respecto al resto de la población.

Más allá de los rezagos en materia demográfica, las poblaciones rurales e indígenas de Centroamérica continúan enfrentando desventajas

socioeconómicas que les impiden mejorar sus niveles de desarrollo y calidad de vida. La pobreza, flagelo no superado en la región, las afecta con mayor crudeza. El análisis de las brechas socioeconómicas de estos grupos se incluye en el capítulo 3 de este Informe.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2010) estimó la población indígena de Centroamérica en 7,7 millones de personas, un 18% del total. De

ellas, el 73% residía en Guatemala.

La transición demográfica de esta población es distinta a la de otros grupos no indígenas. En Belice, Guatemala y Panamá, por ejemplo, la estructura de edad de los habitantes indígenas sugiere una etapa de transición demográfica más temprana que la observada para los grupos no indígenas. Esto significa que las poblaciones indígenas continúan registrando niveles altos de mortalidad y fecundidad, por lo que seguirán creciendo en el futuro. El caso más evidente es el de Panamá, donde el porcentaje de niños indígenas de 0 a 4 años en el 2000 superaba en casi siete puntos al mismo grupo etario en el resto de la población.

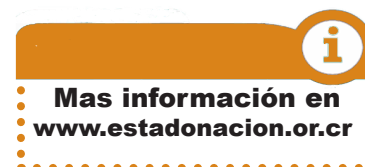
**CUADRO 2.9**
**CENTROAMÉRICA**
**Tasas de mortalidad infantil y tasas globales de fecundidad, por tipo de población.**

Últimos censos publicados

País	Tasa de mortalidad infantil			Tasa global de fecundidad		
	Indígena	No indígena	Diferencia	Indígena	No indígena	Diferencia
Costa Rica (2000)	29,0	16,5	12,5			
Guatemala (2002)	50,3	40,3	10,0	6,5	4,1	2,4
Honduras (2001)	36,9	29,3	7,6	5,9	4,2	1,7
Nicaragua <sup>a/</sup> (2005)	46,6			5,5		
Panamá (2000)	54,1	16,2	37,9	6,6	2,9	3,4

a/ El dato corresponde únicamente a poblaciones indígenas de la Región Autónoma del Atlántico Norte.

Fuente: Censos de población publicados de cada país.





## Crecimiento de la población centroamericana se desacelera

- La densidad de población presenta grandes contrastes en Centroamérica. Las variaciones son más extremas a lo interno de los países.
- La población crecerá más en Guatemala y Honduras.

La población centroamericana aumentará alrededor de once millones en los próximos quince años mientras que en los últimos diez años se incrementó en casi siete millones de personas.

El crecimiento asociado a esta estimación (1,6% anual) se expresa en ritmos muy distintos a lo interno de la región. La lentitud de El Salvador (0,7% anual) contrasta con el dinamismo de Guatemala (2,2% anual).

Para el período 2010-2015, Guatemala llegará a concentrar algo más de la mitad, en tanto que Honduras aportará una quinta parte del crecimiento de la población en el área. Mientras Costa Rica, Panamá y El Salvador deberán hacer frente a un crecimiento de alrededor de 700.000 habitantes cada uno, Guatemala incrementará su población en 1,8 millones de personas y Honduras en casi 800.000.

Otra implicación importante del crecimiento tiene que ver con la ocupación del territorio en cada país. La densidad de población presenta grandes contrastes en Centroamérica. En un extremo se encuentra Belice, con 14 habitantes por kilómetro cuadrado, y en el otro El Salvador, con 294 (cuadro 2.1).

En algunas ciudades capitales donde la densidad de población es superior a mil habitantes por kilómetro cuadrado continúan el crecimiento y la aglomeración; tal es el caso de San Salvador, que tiene cerca de 2.500 habitantes por kilómetro cuadrado.

Esta alta densidad se contrapone a la de territorios como El Petén en Guatemala, Darién o algunas comarcas indígenas en Panamá, y Gracias a Dios en Honduras, donde la densidad de población apenas alcanza los diez habitantes por kilómetro cuadrado.

Sociedades cada vez más envejecidas. Guatemala y Honduras tienen tasas de crecimiento de la población menor de 15 años muy superiores a las del resto de los países (cuadro 2.3). La segunda situación es la de El Salvador, donde la relación entre los grupos de edad está altamente influenciada por la migración; como este fenómeno se da de modo predominante entre personas en edades reproductivas, su salida modifica no solo el crecimiento sino también su aporte al total de nacimientos.

La tercera situación es la de Costa Rica y Panamá, países en los que el crecimiento de la población de 35 años y más es sustancialmente mayor que el de la población más joven. En el período 1970-2010, las tasas de crecimiento del grupo de entre 35 y 64 años de Panamá fueron más del doble de las de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En estas dos naciones la mayor parte del crecimiento no se debe al comportamiento de las tasas de fecundidad, sino a la estructura por edad de la población. Hay una cantidad significativa de personas en edades reproductivas pero, como las tasas de fecundidad están disminuyendo, el crecimiento demográfico se está desacelerando.

Las personas menores de 15 años pasaron de representar un 40% de la población total del Istmo en el año 2000, a tan solo un 35% en el 2010, lo que confirma que en la última década el número de nacimientos descendió (gráfico 2.5).

**La mitad de los habitantes de Centroamérica ocupa un 16% del territorio de la región y un 5% se encuentra asentado en alrededor de un 20% de esa superficie total.**

CUADRO 2.1

### CENTROAMÉRICA

#### Extensión territorial, población y densidad de población. 2010

País	Extensión en km <sup>2</sup>	Población	Densidad de población	Densidad ponderada <sup>a/</sup>	Razón de densidad <sup>b/</sup>
Belice	22.970	313.000	14	14	1
Costa Rica	51.100	4.563.539	89	173	1
El Salvador	21.040	6.183.002	294	969	3
Guatemala	108.900	14.361.666	132	387	1
Honduras	112.100	7.621.106	68	120	1
Nicaragua	130.000	5.822.395	45	159	1
Panamá	75.520	3.508.382	46	75	1
Centroamérica	521.630	42.373.090	81		

a/ Densidad ponderada por la población:  $\Sigma(\text{Pob.}(i) \cdot \text{Dens.}(i)) / \Sigma(\text{Pob.}(i))$ , donde i se refiere a cada una de las divisiones administrativas.

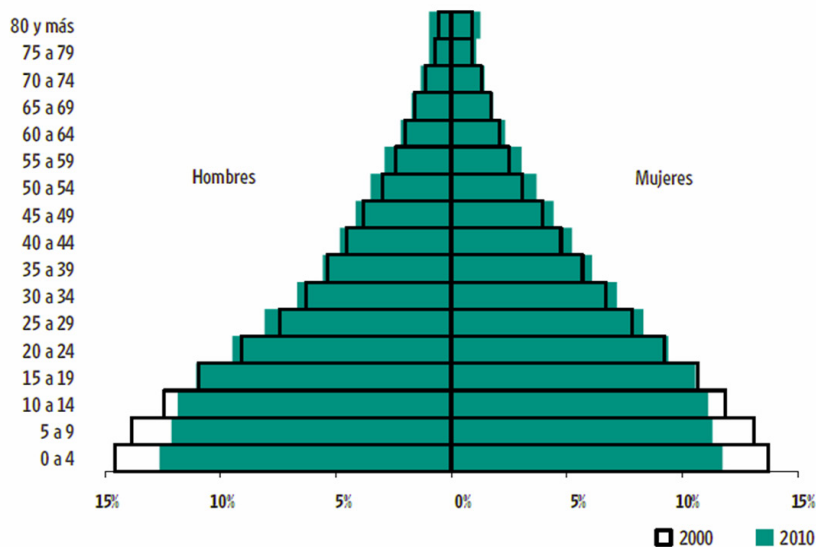
b/ Densidad de la división administrativa mayor sobre la densidad de las dos siguientes.

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población de cada país.

GRÁFICO 2.5

CENTROAMÉRICA

Distribución de la población, por sexo y edad. 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2009.

Esta reducción de la población infanto-juvenil ha sido acompañada por un incremento importante en el grupo de 20 a 24 años, edades en las que las personas se insertan en la fuerza de trabajo. Este grupo continuará creciendo como resultado de la incorporación de los menores

de 15 años a las edades productivas.

Por otro lado, la magnitud relativa de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales en el último decenio. En la actualidad este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera

que esa participación ascienda al 62%.

Finalmente, el porcentaje de adultos mayores (con edades iguales o superiores a los 65 años) se incrementó cerca de un punto porcentual, a la vez que la razón de masculinidad en ese grupo disminuyó hasta alcanzar un valor de 97 hombres por cada 100 mujeres (producto de la sobremortalidad masculina).

La transición demográfica implica un envejecimiento de la población. El índice de envejecimiento expresa el número de personas de 65 y más años en la población por cada cien personas menores de 15 años.

En Costa Rica, Panamá y El Salvador este indicador está aumentando y lo hará aun más rápido en el futuro; en el 2025, por ejemplo, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas de 65 y más años por cada cien personas menores de 15 años. En los demás países el envejecimiento es mucho menor y en los próximos años todavía habrá un fuerte predominio de las personas más jóvenes.

## Crecimiento de población urbana genera fuertes presiones

• La población que habita en zonas urbanas pasó de un 44,1% en 1990, a cerca de la mitad en el año 2000 y el 58,5% en el 2010.

Entre 1970 y 2010 la población centroamericana pasó de 17,7 a 42,5 millones de habitantes. Este aumento fue acompañado por un creciente grado de urbanización; a nivel regional el peso de la población urbana aumentó en 21 puntos porcentuales en ese período (gráfico 2.11). Aunque la cantidad de pobladores de las zonas rurales también creció (cerca de 2% anual), lo hizo a un ritmo mucho menor que en las zonas urbanas (entre 3% y 4% anual).

Estos niveles de crecimiento han

modificado el uso del territorio y generado significativos incrementos en la demanda por infraestructura (habitacional, vial) y servicios (agua, saneamiento, transporte, recolección de desechos, salud, educación).

La insuficiente planificación urbana, junto con debilidades financieras y técnicas de las entidades con competencias en esta materia, ha resultado en marcos institucionales, regulatorios y de control anquilosados y seriamente limitados para enfrentar las presiones ambientales, sociales y económicas de los centros urbanos de la región.

A lo interno del Istmo resultan claros el rápido proceso de urbanización que experimentó Guatemala en el último

lustro (un incremento de 7,2 puntos porcentuales en la población urbana) y el leve aumento observado en Nicaragua (1,3 puntos porcentuales).

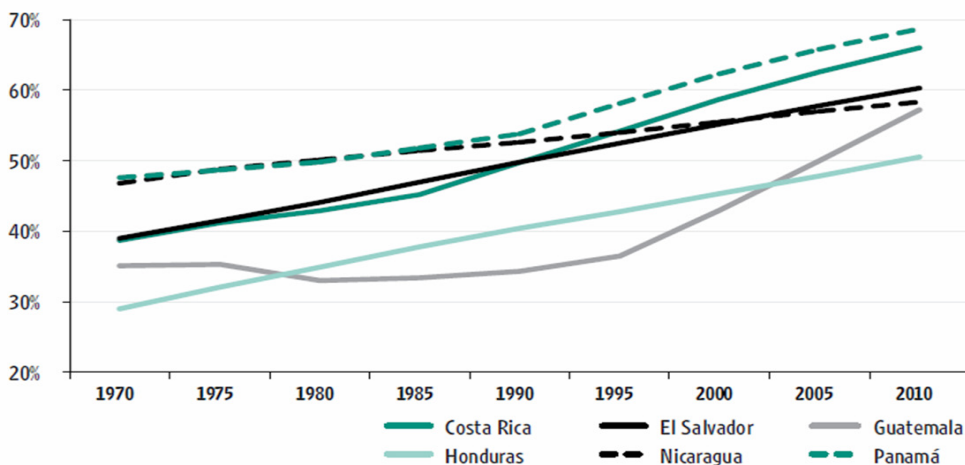
El proceso de urbanización de Guatemala no fue siempre rápido como el registrado en los últimos cinco años; ocurrió entre 1970 y 1995 con lentitud, y fue en el 2005 cuando se produjo un punto de inflexión que dio paso al predominio de la población urbana sobre la rural. Este cambio se había dado a principios de los ochenta en Panamá y Nicaragua, y a finales de esa misma década en Costa Rica y El Salvador.



GRÁFICO 2.13

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de población urbana. 1970-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Celade-Cepal, 2010.

**i**  
Mas información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Más de tres millones de hogares en istmo viven en condiciones paupérrimas

- Enfoque de estudio va más allá del análisis de pobreza: introduce el concepto de “exclusión social” y vínculo entre esta condición y los sistemas políticos.

- El problema es particularmente extendido en las naciones del centro y el norte del Istmo.

Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el Istmo subsisten en condiciones paupérrimas, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública.

Esta situación les impide a esas personas -y les impedirá a sus hijos- optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, lo que a su vez las condena a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado, una situación que este Informe denomina exclusión social.

Existen grandes diferencias en la

**4 de cada 10 centroamericanas (os) viven con accesos casi nulos al empleo decente, la educación y la seguridad social.**

severidad de la exclusión social. El problema es particularmente extendido en las naciones del centro y el norte del Istmo: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que albergan a alrededor del 80% de la población centroamericana y tienen los menores logros en desarrollo humano; en ellas cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social.

Panamá se ubica en una posición intermedia, con una prevalencia de la exclusión cercana al 30% de los hogares, sin mayores cambios pese al rápido y sostenido ritmo de crecimiento económico que registró durante el período 2001-2009 (el más alto de la región y uno de los más altos de América Latina). En Costa Rica la prevalencia de la exclusión es sensiblemente inferior, aunque siempre importante: cerca de uno de cada diez hogares se encuentra en esa condición (cuadro 10.1). En resumen, las sociedades centroamericanas pueden

clasificarse en aquellas con baja exclusión (Costa Rica y Panamá) y aquellas con alta prevalencia de exclusión (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

**En general, la exclusión social no se redujo a lo largo de la pasada década, lo que muestra el carácter estructural del fenómeno.**

**i**  
Mas información en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 10.1

CENTROAMÉRICA

**Hogares en exclusión social, según países. 2001, 2005 y 2009**  
(porcentajes)

País	2001	2005	2009
Costa Rica	11,3	10,3	10,0
El Salvador	40,1	42,2	39,8
Guatemala <sup>a/</sup>	38,7	41,6	
Honduras <sup>b/</sup>	48,3	48,9	48,5
Nicaragua	44,8	35,6	
Panamá	30,0	29,8	29,1

a/ Los datos del 2005 corresponden al 2006.

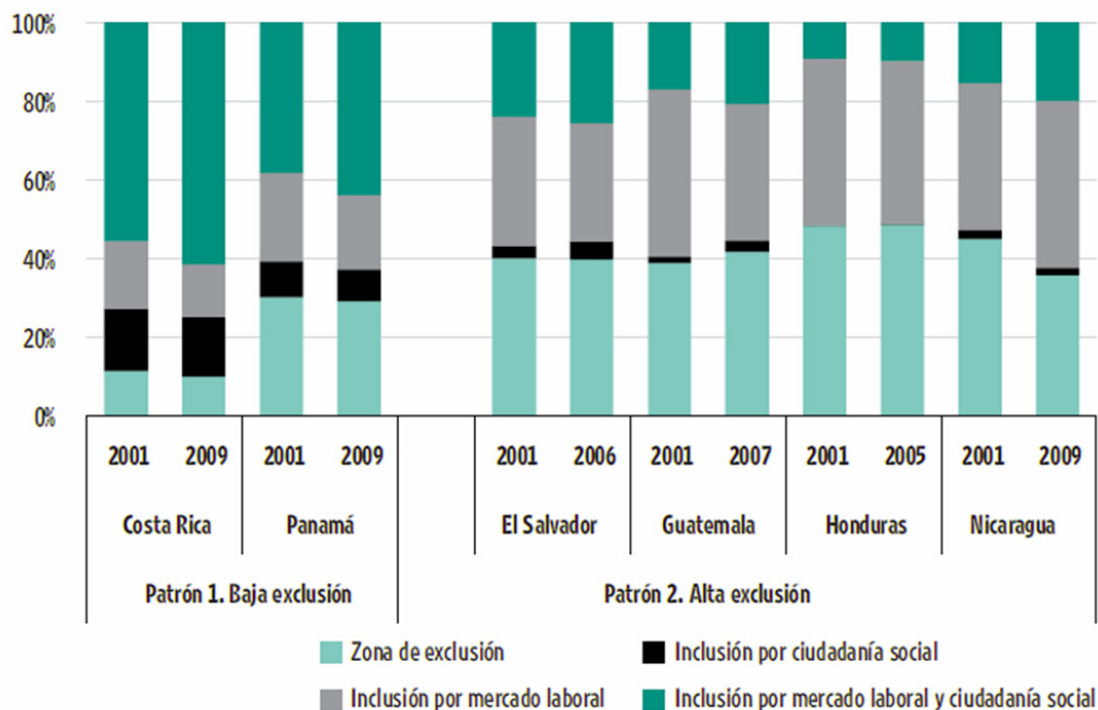
b/ Los datos del 2009 corresponden al 2007.

Fuente: Pérez-Sáinz et al., 2010, a partir de las encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 1.8

CENTROAMÉRICA

**Magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI**



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.



## Exclusión social es más grave en áreas rurales

• *Menores niveles de instrucción educativa y más bajos indicadores de salud señalarían un menor acceso de la población a los servicios sociales, un factor clave de la exclusión social.*

Las zonas rurales centroamericanas son las más aquejadas por la exclusión social. No obstante, debido a las limitaciones de las encuestas de hogares no es posible una mayor desagregación territorial en el análisis por lo que se consideran medidas indirectas como el índice de desarrollo humano de los municipios.

Los municipios rurales con bajo nivel de desarrollo humano (donde presumiblemente la exclusión es mayor) se concentran en las siguientes regiones:

\* El Caribe nicaragüense y municipios del oriente y occidente guatemaltecos son los que tienen una convergencia de más alta ruralidad y bajo índice de desarrollo humano.

\* La mayoría de los municipios de Guatemala, del occidente hondureño y del noroccidente de Nicaragua tienden a ser rurales y a tener un nivel medio-bajo de desarrollo humano.

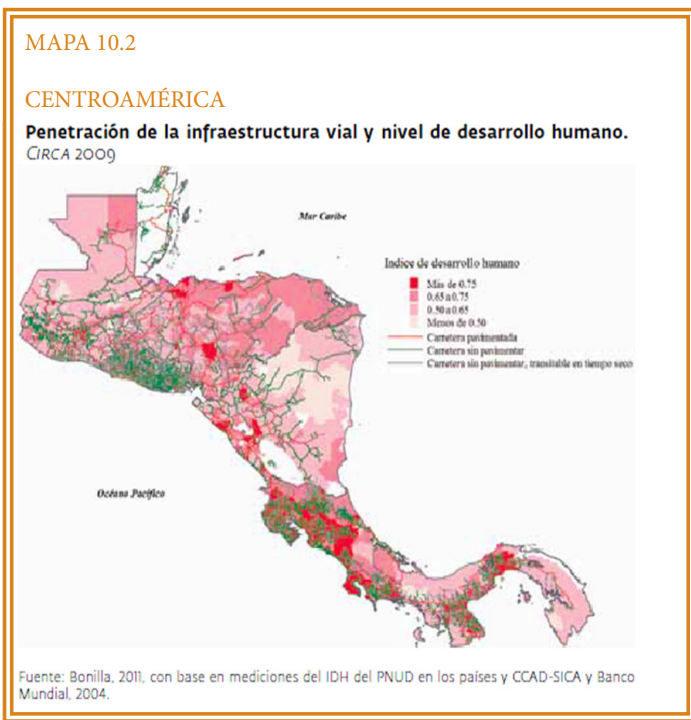
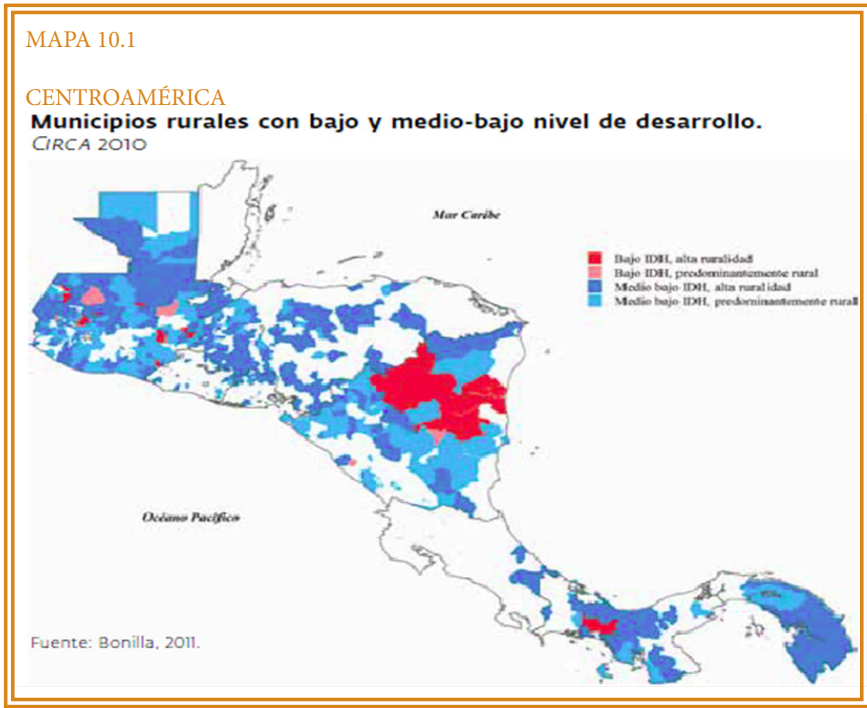
\* Las zonas rurales de Panamá (el país más dual de la región en esta materia).

Por otra parte, los municipios de Costa Rica tienden a ser los menos rurales y con menor prevalencia de exclusión. Panamá es el país que presenta las situaciones más contrastantes, desde zonas de altísima ruralidad y bajo desarrollo humano, hasta territorios muy urbanos, altamente desarrollados.

Un indicador material del despliegue o penetración territorial de un Estado es la infraestructura vial. Construida en su mayor parte con fondos públicos, su función es integrar los diversos territorios a la dinámica económica, social y política de un país. Zonas con poca

infraestructura vial indicarían, en principio, una más débil presencia del Estado: ahí donde no hay caminos, difícilmente habrá una robusta

presencia institucional y, en esas zonas, es poco probable que la actividad económica esté integrada al resto del país.



## Salto realista a inclusión social requiere acuerdo político

- En todos los países, el mayor salto a la inclusión se lograría mediante una combinación de políticas laborales y sociales.

- Se requiere que exista un acuerdo nacional entre sectores sociales, partidos políticos, actores con poder de veto e instituciones estatales que promuevan un programa mínimo anti exclusión.

- Los niveles de recaudación fiscal no podrían sostener un programa anti exclusión duradero.

Un salto realista permitiría reducir de modo sustancial la exclusión social en todas las naciones del Istmo, sobre todo en las zonas urbanas. Sin embargo, la magnitud de esa reducción dependerá críticamente del enfoque de política pública que se adopte.

Una definición práctica del salto realista a la inclusión como objetivo de política pública es lograr que la mayor cantidad posible de los hogares excluidos alcance los promedios que en la actualidad disfruta la población incluida, en el acceso tanto a los mercados laborales como a los regímenes de bienestar social.

La consecución de este objetivo debe complementarse con políticas de largo plazo que tengan como base ese umbral mínimo. Pese a que en ningún país del Istmo los hogares incluidos tienen una inserción plena, sin duda están en mejores condiciones que aquellos que viven en exclusión.

Mientras más del 90% de los hogares excluidos tiene al menos una persona con un autoempleo de subsistencia, entre los incluidos la proporción oscila entre el 17% y el 33%, según el país y la zona (rural o urbana) de que se trate.

¿Cuánto esfuerzo implica el salto realista a la inclusión? Su magnitud depende de la situación de cada país. En algunos casos el esfuerzo inicial es bajo: Costa Rica y el Panamá urbano debieran enfocarse en sacar de la exclusión dura al 2% y al 7% de los hogares urbanos, respectivamente. En las naciones del CA4 y en el Panamá rural, la situación inicial es muy comprometida, pues cerca del 20% o más de los hogares está en el núcleo duro de la exclusión. Sin embargo, podrían plantearse metas menos ambiciosas pues tienen, como ha sido visto, una menor capacidad de inclusión, un factor que reduce la magnitud del esfuerzo inicial requerido.

**Dadas las condiciones de los mercados laborales y los sistemas de seguridad social, y dados los perfiles de los hogares, ningún país de la región tiene capacidad para rescatar a todas las personas que viven en exclusión social. Costa Rica es el que estaría más cerca de lograrlo. Sin embargo, las naciones más aquejadas por este flagelo podrían rescatar a partes significativas del núcleo duro, superiores al 70% en zonas urbanas y el 50% en zonas rurales, si pusieran en marcha políticas de inclusión que combinaran intervenciones en los mercados laborales y la ampliación de la seguridad social.**

### ¿Cuánto cuesta el salto realista a la exclusión? ¿Es factible lograrlo con los niveles actuales de recaudación tributaria en el Istmo?

La estimación del impacto fiscal de este esfuerzo es difícil, parcial y tentativa. El esfuerzo fiscal requerido para lograr estos objetivos en el año 2015 varía entre países, según la conformación del mercado laboral, los niveles de cotización y la estructura del gasto en ambos temas. En Guatemala, el costo combinado de los dos rubros oscilaría entre 2,5% y 3,0% del PIB; en Honduras, entre 0,9% y 1,2%, y en Nicaragua entre 1,7% y 2,3%. Si a estas cifras se suma la estimación realizada para este capítulo en materia de universalización de la educación, el costo total rondaría entre un 2,4% y un 3,8% del PIB.

Los objetivos que deben sufragarse para dar un salto del salto realista a la inclusión son los siguientes:

\* En salud y pensiones, equiparar la cobertura actual de hogares excluidos al nivel de los hogares incluidos,

\* En educación, lograr que en los hogares excluidos al menos un o una joven complete la enseñanza secundaria.

Un salto realista a la inclusión implica un aumento del gasto público social cercano al 1% del PIB en las naciones más aquejadas por la exclusión. Objetivos un tanto más amplios elevarían ese gasto en proporciones que oscilarían, según el país, entre 2,5 y 3,8 puntos porcentuales del PIB.

Este modesto aumento no puede ser sufragado a partir de los actuales niveles de recaudación tributaria en el Istmo, pues los Estados enfrentan una difícil situación fiscal y además varios países dedican una parte importante de sus recursos a seguridad y defensa (capítulo 6).

CUADRO 10.9

#### CENTROAMÉRICA

#### Costo fiscal aproximado de un salto a la inclusión social (porcentaje del PIB)

	Educación	Salud	Pensiones <sup>a/</sup>	Total
Costa Rica	0,33	0,08		0,41
El Salvador	0,77	0,09		0,86
Guatemala	0,71	0,06	0,60	1,40
Honduras	1,45	0,04	0,60	2,00
Nicaragua	0,82	0,05	0,50	1,40
Panamá	0,22	0,13		0,35

a/ Estimación de Carrera et al., 2009, para una sustancial ampliación de la cobertura de los sistemas previsionales con aportes de trabajadores formales e informales. Solo se calculó para tres países.

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010; Avendaño 2010 y Carrera et al., 2009. Los datos sobre el PIB se obtuvieron de Cepal.

## Deslizamiento hacia Estados degradados es escenario político futuro más probable si no hay acuerdo nacional

• *De continuar inalteradas las actuales condiciones, el curso más probable es la aparición de Estados degradados en casi todas las naciones del istmo.*

La probabilidad de un acuerdo político duradero para disminuir los altos niveles de exclusión social es muy baja si prevalecen las actuales condiciones en los países más aquejados por la exclusión. Sus sistemas políticos están bloqueados a acciones de redistribución social como las implicadas en el combate a este flagelo. La principal consecuencia de este bloqueo político es la probabilidad de que algunas de estas sociedades se deslicen hacia escenarios de Estados degradados, defectuosos e incapacitados para cumplir razonablemente sus funciones básicas e impulsar el desarrollo humano.

Una alta probabilidad de adoptar un acuerdo político duradero para disminuir la exclusión social requiere la confluencia de cuatro factores:

- \* que los ciudadanos lo demanden (demanda política),
- \* que los partidos quieran (voluntad política),
- \* que el Estado pueda (poder infraestructural) y
- \* que los poderosos no lo impidan (poderes fácticos).

El cumplimiento simultáneo de estas condiciones es necesario para concertar acciones políticas con implicaciones redistributivas y para defenderlas cuando en su ejecución emerjan dificultades.

De los cuatro factores, el crítico es el levantamiento del veto por los poderes fácticos. Sin embargo, es también el más complicado pues en los países más aquejados por una alta exclusión, la voluntad política de los partidos y el poder infraestructural del Estado son mínimos y los poderes fácticos bloquean efectivamente la redistribución.

En estas circunstancias, la demanda

ciudadana es el único factor que empuja a favor de un acuerdo político duradero, pero su potencia (apenas intermedia) no tiene capacidad para alterar el bloqueo a la redistribución social.

En este escenario político modelado actual es que las probabilidades de un acuerdo político para combatir la exclusión social son muy bajas. Aunque existe una demanda ciudadana a favor de ese acuerdo, con una potencia intermedia, los partidos no lo quieren, el Estado no puede y los poderes fácticos lo bloquean. En síntesis, los sistemas políticos están bloqueados a la redistribución.

Dado el bloqueo y la prolongación en el tiempo de un escenario multiamenazas, estas sociedades corren el peligro de caer en situaciones cercanas a lo que este Informe llama "Estados degradados". Este es un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Un Estado degradado está en riesgo crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

**¿Cómo lograr el desbloqueo del sistema político?** : un escenario alternativo es posible

- El desbloqueo político es una condición necesaria para alcanzar un escenario en el que se fortalezca la capacidad de los Estados para proveer bienes públicos esenciales como la seguridad jurídica, la educación y la seguridad social.

Un escenario político alternativo donde los actores superan el bloqueo y sientan las bases hacia sociedades más inclusivas y democráticas. Forman una coalición ganadora, resolviendo así su problema de acción colectiva. Las razones para este cambio serían provocadas por una "toma de conciencia colectiva", que modificaría las creencias de las élites y sus modos de percibir la realidad.

Esta solución es poco viable desde el punto de vista político. Los "milagros" son portentos sobrenaturales, y un bloqueo político no se disuelve por la elocuencia de las buenas razones y propósitos. Hay poderosos actores que se benefician del statu quo y de las salidas en falso.

La segunda respuesta al dilema tiene un origen exógeno a los actores. Un profundo cambio en el contexto los obliga a modificar sus comportamientos. Se introduce en el juego una amenaza potente, que transforma el cálculo de oportunidades, pérdidas y beneficios de un amplio espectro, si no de la mayoría, de los poderes fácticos y los partidos políticos, de manera que resulta manifiestamente peligroso para sus posiciones de poder, activos e incluso su integridad personal, no cooperar entre sí. Se alinean con la demanda ciudadana a favor de combatir la exclusión. Un factor detonante, pues, desencadena una nueva situación política.

CUADRO 1.5

### CENTROAMÉRICA

#### Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes

Tipo de variable	Descripción	Probabilidad de ocurrencia
Primaria	Demanda ciudadana a favor de la exclusión	Intermedia
	Poder infraestructural del Estado	Muy baja
	Voluntad política para combatir la exclusión	Muy baja
	Poder de veto de poderes fácticos	Muy alta
Principal	Acuerdo político para disminuir la exclusión social	Muy baja



## Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes

Ante un deterioro de las condiciones políticas, una reacción probable es que las élites procuren “salidas en falso” para defenderse, y podrían alterar el balance de poder político y económico a favor de ciertos actores, pero no modificarían significativamente ninguno de los factores que propician el deslizamiento hacia un escenario de Estados degradados.

Un escenario alternativo, en el cual puede superarse el bloqueo de los sistemas políticos y conseguir un acuerdo político duradero para un programa mínimo anti-exclusión, tiene una mayor probabilidad de ocurrir, si se presentan los siguientes factores detonantes:

- \* la emergencia de una amenaza letal, inmediata e inminente;
- \* el diseño y puesta en marcha de un programa de ayuda externa condicionada;
- \* la imposibilidad de optar por “salidas en falso” (o soluciones espurias), en particular el establecimiento de alianzas con actores ilegales.

El factor clave para levantar el bloqueo de los sistemas políticos es el surgimiento de una amenaza innegable e imposible de obviar que tiene consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas; golpea de manera sistemática el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites; afecta a amplias capas de la población -incluida una buena parte de las élites- y no es resultado de enfrentamientos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social.

Esta amenaza emerge pese a que se han ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado. Este tipo de amenaza es superior a las fuerzas y recursos de los partidos políticos y los poderes fácticos individualmente considerados, aun los más influyentes, lo que impide que estos puedan salvarse solos, sin el concurso de otros sectores de la población. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad pero que por lo general era ignorada.

En el escenario alternativo de mejora, los actores políticos reciben señales de que los poderes fácticos no bloquearían determinados acuerdos. Además, como resultado de una situación crítica, se intensifican las demandas ciudadanas para buscar soluciones. En estas condiciones,

un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir.

Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo.

En el escenario alternativo entran nuevos factores que alteran las probabilidades, por lo que:

- \* disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”);
- \* mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”);
- \* se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos lo piden”) y
- \* se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a su vez, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión social. Esta ampliación debe ser parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia. Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos.

Esa transacción incluyente cristalizaría en un acuerdo político duradero, por medio del cual se garantizaría:

- \* a la sociedad en general, un ataque sostenido a la amenaza,
- \* a las élites, seguridad jurídica, un clima de negocios favorable y posiciones de poder,
- \* al Estado una capacidad mínima para garantizar derechos ciudadanos,
- \* a las mayorías ciudadanas, políticas redistributivas y mayor influencia en las decisiones públicas.

### El papel de la cooperación internacional en el futuro inmediato de Centroamérica:

La redefinición crítica del papel de la comunidad internacional puede tener una

influencia decisiva, tanto en el logro como en la implementación de un acuerdo político duradero. En pequeños países altamente sensibles a la cooperación internacional, como los del CA4, ésta puede inducir el acuerdo persuadiendo a gobiernos, partidos políticos y otros actores sociales y políticos, y sirviendo como garante imparcial del acuerdo alcanzado.

La experiencia en el Istmo muestra que la cooperación internacional a menudo ha tenido un efecto sustitutivo de la movilización de recursos internos para la ejecución de políticas públicas. Al disponer de estas fuentes, los Estados no cobran los impuestos ni invierten en programas públicos.

Además, las fallas en la coordinación entre las agencias multilaterales y bilaterales han provocado distorsiones. Por ello, en el presente caso, el programa de apoyo internacional debería estar altamente condicionado, con metas adaptadas a las circunstancias particulares. Tales condiciones incluirían:

- \* Conformación de un foro para concertar las acciones de las agencias bilaterales y multilaterales que financiarán el programa de apoyo.
- \* Desembolso inicial sujeto a un aumento previo de los ingresos tributarios, el cual se lograría mediante la eliminación de exenciones a impuestos de renta y la reducción de la elusión y la evasión fiscales.
- \* Desembolsos ulteriores condicionados al cumplimiento verificado de objetivos y metas específicos.
- \* Fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la legalidad en el uso de los recursos públicos.
- \* Introducción de sistemas de evaluación periódica de resultados de las políticas y programas sociales apoyados.
- \* Adopción de estrategias comprobadamente eficaces, como los programas de transferencias condicionadas.



AUSPICIADO POR

DANIDA



DANIDA  
PROGRAMA DE APOYO  
A LOS DERECHOS HUMANOS  
EN CENTROAMÉRICA

CON EL APOYO DE



[regional@estadonacion.or.cr](mailto:regional@estadonacion.or.cr)  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)