



**POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL: MERCADO DE TRABAJO
E INVERSIÓN SOCIAL EN EL ISTMO CENTROAMERICANO
A INICIOS DEL MILENIO**

Este documento, cuya elaboración y procesamiento estadístico estuvo a cargo de Pablo Sauma, fue preparado en la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, bajo la supervisión de Ana Sojo.

La ilustración de la portada fue realizada por el señor Huang Ping.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
I. POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL ISTMO CENTROAMERICANO	3
1. Magnitud de la pobreza en el año 2000	3
2. La pobreza como insuficiencia de ingresos entre 1990 y 2000	21
3. La desigualdad en la distribución del ingreso	25
II. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL ISTMO CENTROAMERICANO: INFORMALIDAD, PRECARIEDAD LABORAL, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA.....	28
1. El empleo en el Istmo Centroamericano: una elevada concentración en actividades informales	29
2. Informalidad y precariedad laboral.....	35
3. Informalidad, ingresos laborales y pobreza	38
4. Crecimiento económico y generación de empleo en los años noventa	42
5. Aumento de los ingresos laborales y reducción de la pobreza en el Istmo Centroamericano.....	46
III. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL	49
Brechas de pobreza y transferencias a los hogares pobres.....	53
IV. VULNERABILIDAD DE LOS HOGARES PRÓXIMOS A LA LÍNEA DE POBREZA.....	56
1. Consideraciones generales sobre la vulnerabilidad social.....	56
2. La distribución de los hogares con respecto a la línea de pobreza.....	58
3. Análisis de algunos de los principales factores de vulnerabilidad en el Istmo Centroamericano.....	60
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFÍA.....	71

Anexos:

I	Estimación de incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos en el Istmo Centroamericano en el año 2000.....	75
II	Criterios de satisfacción/insatisfacción de las necesidades básicas	81
III	Estimación de incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos en el Istmo Centroamericano, 1990	85
IV	Información estadística	91

RESUMEN

A partir de las Encuestas de Hogares de los países del Istmo Centroamericano, este estudio cuantifica y analiza la magnitud de la pobreza en la región, medida por la insuficiencia de ingresos o consumo y por las necesidades básicas insatisfechas, a la vez que se integran ambas dimensiones. Se profundiza en las causas de la pobreza y se exploran opciones para su alivio, tanto por la vía del mercado de trabajo como del gasto público social. Finalmente, se analizan algunos factores de vulnerabilidad que sufren los hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza la situación de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza de la población del Istmo Centroamericano y propone soluciones de alivio mediante el mercado de trabajo y el gasto público social.

En su elaboración se realizaron procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los países y se consideraron resultados de otros estudios de la CEPAL.

Con la información de ingresos obtenida de las encuestas de hogares, para identificar los hogares pobres se compara el ingreso per cápita del hogar —es decir, según el número de sus miembros— con las líneas de pobreza. Las líneas de pobreza se miden en moneda nacional de acuerdo con el consumo por persona por mes: la línea de pobreza extrema equivale al costo de una canasta básica de alimentos, mientras que la línea de pobreza total incluye ese gasto en alimentos más el gasto en la satisfacción de otras necesidades básicas. Este estudio utiliza las líneas de pobreza de la CEPAL, que establece algunos ajustes a las líneas de pobreza efectuadas por los países para lograr una comparabilidad internacional.

Inicialmente se estudia la magnitud de la pobreza en la región tanto desde la perspectiva de la insuficiencia de ingresos como de las necesidades básicas insatisfechas o carencias críticas; además, se combinan ambas perspectivas en una metodología totalmente novedosa para algunos de los países centroamericanos y la región en su conjunto. También se examina la evolución de la pobreza como insuficiencia de ingresos durante la década de los años noventa y se hacen algunas consideraciones acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Posteriormente se analiza el mercado de trabajo, profundizando en los problemas de baja productividad y precariedad laboral, aspectos que se relacionan con la pobreza vista como una situación de ingresos insuficientes. El tema del crecimiento del empleo en la década se vincula con el del crecimiento económico. Asimismo, se realizan algunas simulaciones con el propósito de estimar el impacto que podrían tener aumentos en la productividad de determinados sectores sobre la reducción de la pobreza.

Se examina la evolución del gasto público social, vinculándolo con la pobreza, entendida como insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales. Se comprueba que una de las principales limitaciones para superar la pobreza en el Istmo Centroamericano es el exiguo gasto público social en general y en sectores específicos.

Además, se indaga la propensión a la pobreza a partir de algunos de los principales factores que pueden conducir a ella, en el sentido de insuficiencia de ingresos en familias que no son pobres o de factores que podrían perpetuar la pobreza en hogares que ya se encuentran en esa condición.

En el último capítulo se destacan las principales conclusiones del estudio y se realizan algunas recomendaciones.

I. POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

En América Latina se han utilizado preferentemente dos métodos para cuantificar la pobreza: el método de las líneas de pobreza, que concibe el fenómeno como una situación de ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios básicos requeridos por las familias, y el método de las necesidades básicas insatisfechas (también llamado de carencias críticas), que considera la pobreza como la insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades materiales previamente definidas. Cuando la información lo permite, se realiza una medición integrada de la pobreza, que combina los dos métodos y estimaciones anteriores.

Todos los países de la región disponen de estimaciones recientes de pobreza por insuficiencia de ingresos, no así de estimaciones por necesidades básicas insatisfechas, por lo cual carecen de una medición integrada del problema. El objetivo de la primera parte de esta investigación es realizar una estimación actualizada de la incidencia de la pobreza en los países del Istmo Centroamericano, aplicando ambos métodos y su combinación. Posteriormente, se analiza la evolución de la pobreza como insuficiencia de ingresos entre 1990 y 2000, así como la distribución del ingreso. Al final del capítulo, tomando en cuenta las características propias de cada una de las estimaciones y los resultados obtenidos, se resaltan algunos aspectos que son posteriormente retomados en el estudio.

1. Magnitud de la pobreza en el año 2000

a) La pobreza como insuficiencia de ingresos ¹

La pobreza vista como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población (método de las líneas de pobreza), afectaba hacia el año 2000 a 48,8% de los hogares centroamericanos, en los cuales residía 56,6% de la población (véase el cuadro 1). Esto significa 20,4 millones de pobres entre los poco más de 36 millones de centroamericanos que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) estimaba para el año 2000 (CELADE, 2003). En términos de hogares, 3,7 millones se encontraban en situación de pobreza de los 7,6 millones estimados para ese mismo año.

La pobreza extrema, o sea, aquella situación en la que el ingreso per cápita de las familias es insuficiente para satisfacer siquiera las necesidades básicas de alimentación, afectaba a 26,1% de los hogares, en los cuales residía 31,9% de la población, es decir, casi tres de cada 10 centroamericanos se encontraban en situación de pobreza extrema en el año 2000, lo que significa 11,5 millones de personas.

¹ En el anexo I se incluyen los detalles de la estimación.

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes de hogares y población bajo las líneas de pobreza respectivas)

	Istmo Centroamericano a/	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Hogares							
Pobreza total	48,8	18,9	41,5	53,5	74,3	65,1	24,2
Área urbana	39,4	16,0	32,6	41,2	65,6	59,3	20,8
Área rural	59,8	23,3	56,6	62,9	82,3	72,7	32,6
Pobreza extrema							
Pobreza extrema	26,1	7,6	17,4	26,1	50,6	40,1	8,3
Área urbana	16,4	5,4	10,3	12,2	37,1	30,7	6,6
Área rural	37,4	10,7	29,3	36,8	63,2	52,5	12,6
Población							
Pobreza total	56,6	20,3	47,9	61,1	79,7	69,9	30,2
Área urbana	46,3	17,5	37,6	49,1	71,7	64,0	25,7
Área rural	66,8	24,4	62,3	69,0	86,3	77,0	41,5
Pobreza extrema							
Pobreza extrema	31,9	7,8	21,0	31,6	56,8	44,6	10,7
Área urbana	20,3	5,4	12,2	16,0	42,9	33,9	8,1
Área rural	43,4	11,1	33,5	41,8	68,0	57,5	17,2

Fuente: CEPAL (2001 y 2003b), tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Para un mayor detalle de la estimación, véase el anexo I. Por países, las estimaciones corresponden al año 2000 para Costa Rica y El Salvador; a 1999 para Honduras y Panamá, y a 1998 para Guatemala y Nicaragua. Éstas fueron publicadas en *Panorama Social 2002-2003* (CEPAL, 2003b), con excepción de las de Panamá, que corresponden a *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001).

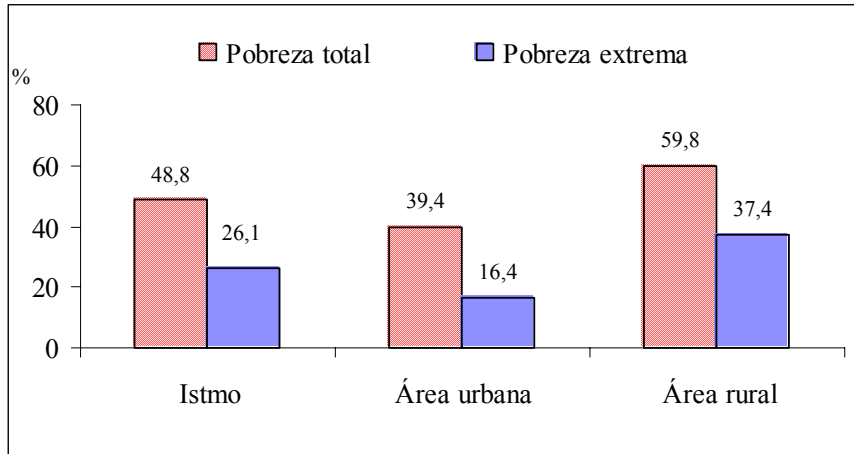
Según una estimación propia (véase el anexo I), hacia el año 2000 la mitad de la población del Istmo Centroamericano residía en áreas urbanas y la otra mitad en áreas rurales. En el caso de los hogares, la situación difiere un poco, pues el porcentaje de hogares urbanos es ligeramente superior al de hogares rurales (54% y 46%, respectivamente), debido a que, en términos de miembros, los primeros son más pequeños que los segundos (4,4 y 5,2 miembros en promedio, respectivamente).

La incidencia de la pobreza es mayor en las áreas rurales. Esta situación se repite en cada uno de los países. Hacia el año 2000, 39,4% de los hogares urbanos se encontraba en situación de pobreza (dos de cada cinco hogares), mientras que 59,8% de los hogares rurales (tres de cada cinco hogares) estaba en la misma situación. A nivel de población, las diferencias son un poco mayores, pues se debe tomar en cuenta que los hogares pobres rurales son más numerosos que los urbanos (a nivel centroamericano, los primeros tienen 5,8 miembros en promedio, mientras los segundos tienen 5,2).

En el caso de la pobreza extrema, cuando se consideran hogares tanto como población, la incidencia en las áreas rurales es más del doble que en las urbanas.

Gráfico 1

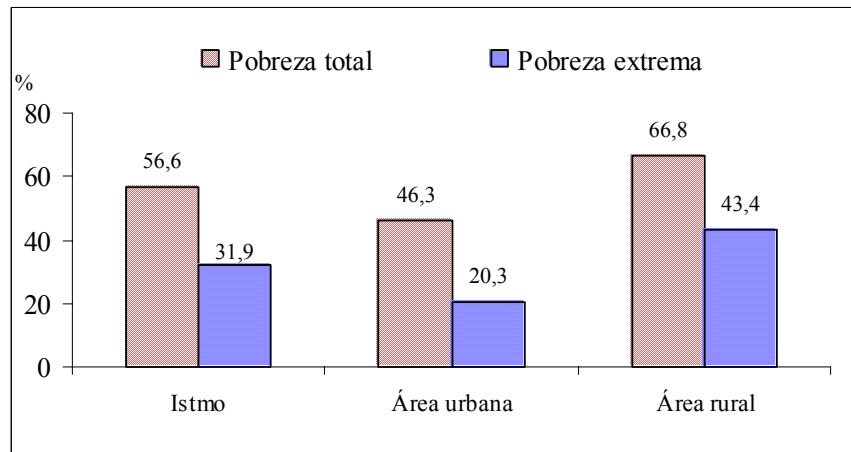
ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS HOGARES, POR ÁREAS, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Gráfico 2

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LA POBLACIÓN, POR ÁREAS, ALREDEDOR DE 2000

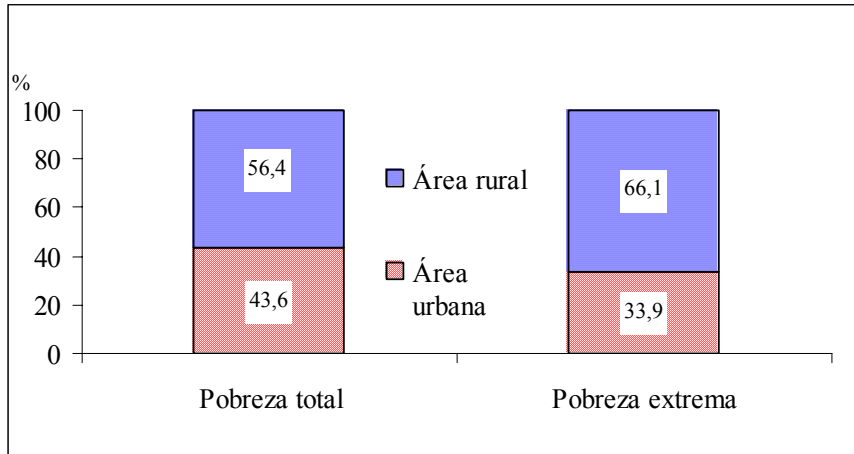


Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Considerando la distribución de la población en las áreas urbanas y rurales y la incidencia de la pobreza en cada una de ellas, 59,2% de los pobres del Istmo Centroamericano reside en áreas rurales, y 40,8% en áreas urbanas (véase el anexo I). Cuando se consideran hogares pobres, los porcentajes son 56,4% y 43,6%, respectivamente. El cuadro se torna más grave cuando se considera la pobreza extrema: 68,3% de las personas en pobreza extrema residen en áreas rurales (66,1% de los hogares en esa situación).

Gráfico 3

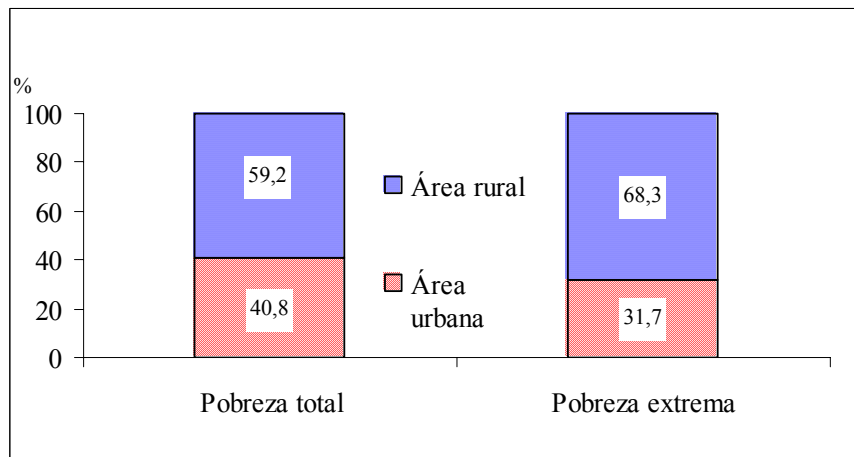
ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA, POR ÁREAS, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Gráfico 4

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA, POR ÁREAS, ALREDEDOR DE 2000

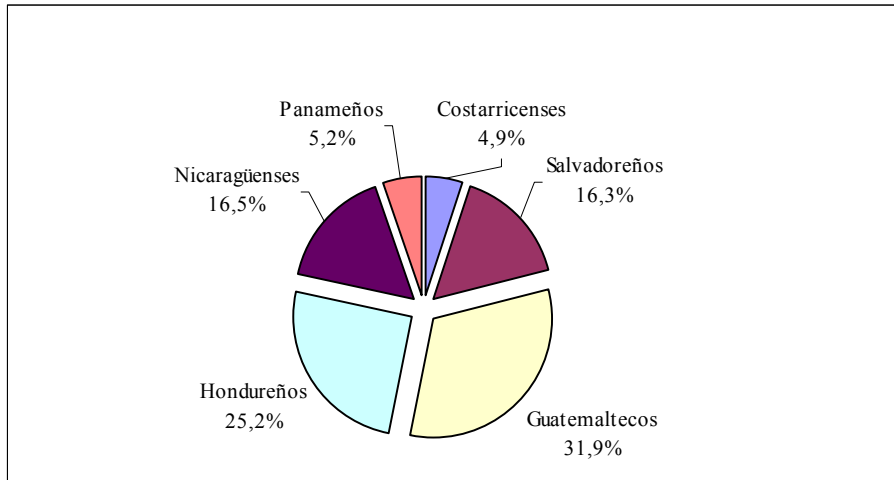


Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Un último aspecto importante es el de la nacionalidad de los pobres. Hacia el año 2000, de cada 100 centroamericanos en situación de pobreza, 34 eran guatemaltecos, 25 hondureños, 17 nicaragüenses, 15 salvadoreños, 5 panameños y 4 costarricenses (véanse el gráfico 5 y el anexo I). Cuando se consideran hogares en situación de pobreza, la distribución es similar (véase el gráfico 6). En el caso de la pobreza extrema hay algunas variaciones tanto en hogares como en personas, pero el patrón se mantiene (véanse los gráficos 7 y 8).

Gráfico 5

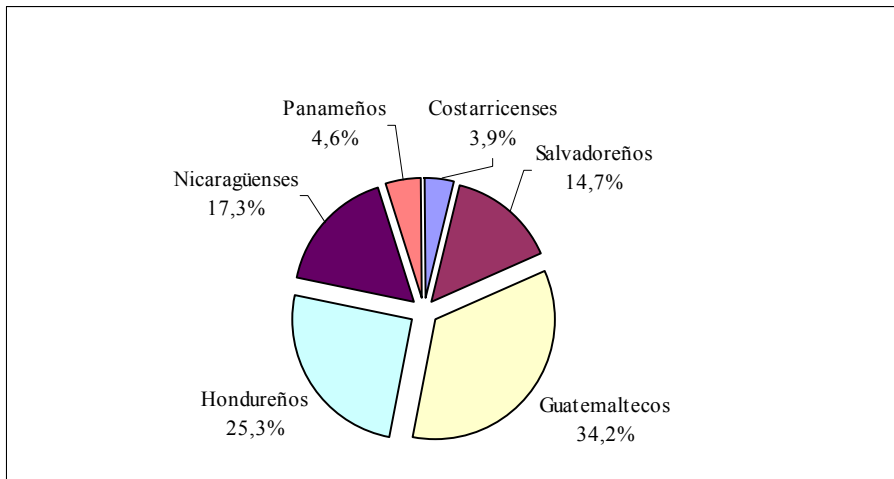
ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN NACIONALIDAD, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Gráfico 6

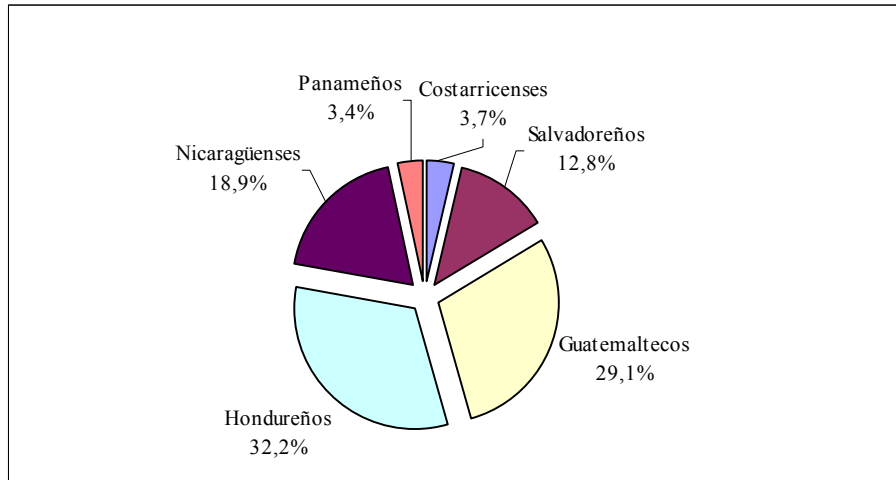
ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN NACIONALIDAD, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Gráfico 7

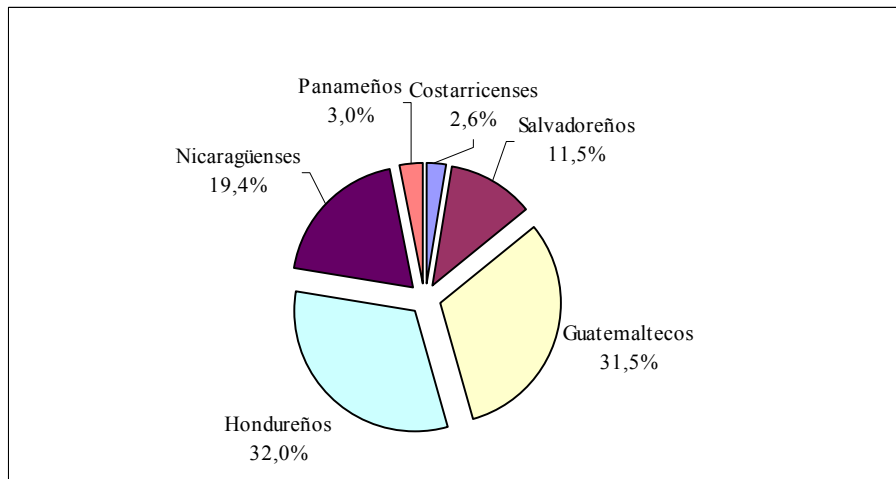
ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA SEGÚN NACIONALIDAD, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Gráfico 8

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA SEGÚN NACIONALIDAD, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

b) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Además de la situación de pobreza que resulta de la incapacidad de satisfacción de las necesidades por la vía del ingreso, es importante estimar la pobreza como insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas materiales, entre otras, vivienda, servicios básicos de agua potable y saneamiento (disposición de excretas) y acceso a la educación. Los países del Istmo Centroamericano, con excepción de El Salvador y Panamá, tienen estimaciones recientes al respecto, obtenidas a partir de información censal y de encuestas de hogares.² Sin embargo, como no existe estimación alguna a nivel regional, se propuso obtenerla mediante esta investigación. Teniendo en cuenta las diferencias entre las estimaciones nacionales en lo que se refiere a los criterios para determinar la satisfacción/insatisfacción de las necesidades, fue necesario aplicar criterios uniformes para toda la región.

Una primera estimación incluye las necesidades generalmente consideradas como las más básicas: vivienda, en términos de su estado y grado de hacinamiento, servicios básicos de agua potable y saneamiento, y acceso a la educación. Una vez realizada esa estimación básica, se analiza el estado de otras necesidades, específicamente el acceso a los servicios de salud y a la energía eléctrica.³ Finalmente, se agrega la capacidad de consumo de los hogares como paso previo a la obtención de una estimación integrada de la pobreza (véase el inciso c).

Para la estimación de las necesidades básicas insatisfechas se utilizaron las mismas encuestas que para estimar la pobreza como insuficiencia de ingresos, con la sola excepción de Panamá, pues la Encuesta de Hogares de 2000 no incluye parte importante de la información requerida, motivo por el cual fue necesario recurrir a la Encuesta de Niveles de Vida de 1997.⁴

i) Estimación básica de NBI. Como se ha señalado, esta estimación incluye la vivienda en términos de calidad y hacinamiento, servicios básicos de agua potable y saneamiento, y acceso a la educación. Los criterios de satisfacción/insatisfacción de las necesidades fueron

² Para Costa Rica, una estimación a partir de la encuesta de hogares del año 2000 fue publicada en Proyecto Estado de la Nación, 2001, y otra, a partir de información censal también para el año 2000, en Proyecto Estado de la Nación, 2002. Para Guatemala, una estimación a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998-1999 fue publicada en Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2000 y otra posterior, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2000, fue publicada en Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 2002. Para Honduras, una estimación para varios años (1999 el último) aparece publicada en Gobierno de la República de Honduras, 2001, y fue realizada a partir de encuestas de hogares. Para Nicaragua, una estimación a partir de la Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 1998 aparece publicada en PNUD Nicaragua, 2000.

³ La definición de las necesidades básicas se puede ampliar tanto como se quiera, incluyendo la recolección de basura, el mobiliario y equipamiento del hogar y el tiempo libre para recreación (puede verse, entre otros, PNUD, 1990).

⁴ A diferencia del resto de las encuestas realizadas por los Institutos Nacionales o las Direcciones Generales de Estadística y Censos de cada país, la de 1997 fue realizada por la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), ahora parte del Ministerio de Economía y Finanzas. La base de datos de esta encuesta fue proporcionada por la dependencia mencionada.

definidos igual para todos los países, de manera que se pudieron obtener la estimación regional y nuevas estimaciones nacionales.⁵

La **calidad de la vivienda** se determinó por el tipo de vivienda y los materiales utilizados en su construcción. En términos generales, la necesidad se consideró insatisfecha si la vivienda era “improvisada”. En las áreas urbanas se incluyeron en esta categoría las viviendas con piso de tierra y las construidas con materiales de desecho o con materiales considerados inadecuados. En las áreas rurales se incluyeron también las construidas con los mismos tipos de material y que además tenían piso de tierra.⁶

Como se aprecia en el cuadro 2, 15% de los hogares centroamericanos muestran insatisfacción de esta necesidad. Nicaragua y Guatemala son los países con mayores porcentajes.

A nivel del Istmo, el porcentaje de hogares urbanos afectados por el problema es mayor que en el campo (15,5% y 14,3%, respectivamente). Sin embargo, en la comparación entre países hay diferencias, pues en Costa Rica, Honduras y Panamá el porcentaje es mayor en los hogares rurales.

En buena medida, los elevados niveles de viviendas inadecuadas en las áreas urbanas de Nicaragua, especialmente, y también de Guatemala, están relacionados con la inclusión del piso de tierra como factor que por sí solo determina insatisfacción en esa área. La magnitud del problema en Nicaragua es elevada, pues 33,2% de las familias urbanas, o sea, una de cada tres, reside en viviendas inadecuadas.

En lo que respecta al **hacinamiento**, se consideró insatisfecha la necesidad cuando el número de personas en el hogar por cada aposento (excluyendo baños, cocina, pasillos y garage) es igual o mayor a 3.

El hacinamiento es definitivamente un problema muy importante en el Istmo Centroamericano: uno de cada tres hogares lo padece (34,2%, véase el cuadro 2). Por países, la situación es mucho más grave en Guatemala y Nicaragua, donde poco más de la mitad de los hogares la padece. No obstante, la incidencia es muy baja en Costa Rica y relativamente baja en Panamá.

Dos aspectos son especialmente importantes cuando se analiza el hacinamiento: el tamaño promedio de los hogares y el tamaño reflejado en el número de aposentos disponibles. En lo que respecta al tamaño promedio de los hogares, como se refleja en el cuadro I-5 del anexo I, éstos son más numerosos en Nicaragua (5,4) y Guatemala y Honduras (5,2), que en El Salvador (4,4), Costa Rica (4,1) y Panamá (3,9). Por su parte, el número de aposentos disponibles para el hogar refleja una de las principales carencias de los centroamericanos: a nivel regional, 30,1% de los hogares dispone de sólo un aposento (véase el cuadro 3), mientras que 21,2% dispone sólo de dos. Esto significa que la mitad de los hogares centroamericanos ocupa viviendas de uno y dos aposentos.

⁵ Es importante destacar que, en términos generales, no hay grandes diferencias entre los criterios de satisfacción/insatisfacción utilizados en esta investigación y los aplicados por los estudios nacionales, pues se consideraron estos últimos para obtener la definición regional.

⁶ En el anexo II se incluye la especificación para cada uno de los países.

Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE HOGARES CON INSATISFACCIÓN
SEGÚN NECESIDAD, POR ÁREA, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	15,0	10,6	11,2	18,1	15,0	22,6	9,5
Hacinamiento	34,2	1,4	35,1	52,1	25,7	52,4	14,9
Servicios básicos							
Agua potable	13,1	3,0	25,1	14,2	7,4	14,8	8,0
Saneamiento básico	25,8	2,9	26,3	26,6	28,8	48,3	17,5
Educación							
de 7 a 12 años	7,1	1,3	4,9	11,6	8,7	8,8	1,4
de 7 a 15 años	15,0	6,7	9,5	21,4	21,2	16,8	5,6
Hogares urbanos							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	15,5	8,3	12,3	22,4	10,5	33,2	2,2
Hacinamiento	24,1	1,0	23,5	34,8	19,7	47,0	10,3
Servicios básicos							
Agua potable	9,4	0,8	21,8	8,6	5,3	9,1	3,7
Saneamiento básico	30,1	3,4	29,9	33,5	29,5	61,7	19,8
Educación							
de 7 a 12 años	3,3	0,8	2,4	5,5	4,2	5,4	0,5
de 7 a 15 años	7,6	4,0	4,8	10,7	12,5	10,1	1,9
Hogares rurales							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	14,3	13,9	9,2	14,7	19,1	8,6	19,6
Hacinamiento	46,1	2,0	54,3	65,3	31,3	59,6	21,3
Servicios básicos							
Agua potable	17,4	6,3	30,7	18,5	9,3	22,4	13,9
Saneamiento básico	20,7	2,1	20,1	21,3	28,1	30,6	14,3
Educación							
de 7 a 12 años	11,5	2,0	9,1	16,2	12,9	13,3	2,7
de 7 a 15 años	23,6	10,7	17,2	29,6	29,3	25,7	10,8

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuadro 3

ISTMO CENTROAMERICANO: APOSENOS a/ DISPONIBLES POR HOGAR
SEGÚN PAÍS, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1 aposento	30,1	1,4	38,0	45,0	16,5	42,9	14,4
2 aposentos	21,2	3,1	19,0	26,7	24,5	26,1	20,6
3 aposentos	17,4	9,2	22,2	13,3	19,9	17,3	26,3
4 aposentos	13,6	24,4	13,0	7,5	16,1	8,2	21,4
5 aposentos o más	17,8	61,9	7,8	7,5	23,0	5,5	17,3

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Excluyendo baños, cocina, pasillos y garage.

El problema del reducido número de aposentos disponibles para el hogar es bastante más grave en Guatemala y Nicaragua (cuadro 3). Dado el mayor tamaño promedio de los hogares en estos países, el resultado es el mayor hacinamiento al que se ha hecho referencia.

En Costa Rica, por el contrario, se combinan un menor tamaño promedio de las familias y viviendas de mayor tamaño en función del número de aposentos disponibles para el hogar. Es importante señalar que en esta situación influye el programa de dotación de vivienda a las familias de menores ingresos, vigente desde la segunda parte de la década de los años ochenta en el país.

La incidencia del hacinamiento es mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Además de Guatemala y Nicaragua, el área rural salvadoreña aparece con una situación también muy difícil, pues más de la mitad de los hogares la padecen (54,3%).

En el caso del **agua potable**, en las áreas urbanas se consideró insatisfecha la necesidad si el líquido no se obtenía por tubería o cañería dentro de la vivienda, si se obtenía por tubería o cañería fuera de la vivienda pero dentro del lote o edificio, o si se extraía de pozo. En las áreas rurales la necesidad se consideró insatisfecha cuando el agua se obtenía por camión (cisterna), carreta, pipa, ojo de agua, río, riachuelo, quebrada, lago, manantial o de lluvia.⁷

Como lo refleja el cuadro 2, 13,1% de los hogares centroamericanos tiene esta necesidad insatisfecha. El problema es más grave en las áreas rurales, donde 17,4% de la población padece el problema frente a 9,4% de los hogares en áreas urbanas.

Es importante resaltar que no se consideran aquí aspectos relacionados con la calidad del servicio, como la potabilidad del agua consumida, la frecuencia con que ésta se recibe, ni los

⁷ En el anexo II se incluye la especificación para cada uno de los países.

cortes o racionamiento del servicio. Si se consideraran esos aspectos, la insatisfacción sería definitivamente mucho más elevada.

Por países, El Salvador es el que presenta mayor insatisfacción, seguido por Nicaragua y Guatemala. En El Salvador el problema se da en las áreas urbanas y rurales, pero llama la atención el elevado porcentaje urbano con respecto a los demás países.

En lo que respecta a **saneamiento básico**, la necesidad se considera insatisfecha si el hogar carece de servicio sanitario o si el sistema es diferente a los de alcantarillado o cloaca, tanque séptico y pozo negro o letrina. Es importante destacar que para las áreas urbanas se excluyó esta última opción, o sea, que la disponibilidad de pozo negro o letrina en área urbana se considera como insatisfacción de la necesidad.⁸

El 25,8% de los hogares centroamericanos muestra esta necesidad insatisfecha. La insatisfacción es mayor en las áreas urbanas que en las rurales (30,1% y 20,7% respectivamente). Este resultado se ve influido por la inclusión del pozo negro o letrina en los criterios de insatisfacción para las áreas urbanas. En este aspecto sucede algo similar con lo que ocurre con la inclusión del piso de tierra.

Nicaragua aparece como el país con mayor insatisfacción, casi la mitad de los hogares (48,3%), pero el problema es mayor en las áreas urbanas con 61,7% de los hogares al margen del servicio. Honduras, El Salvador y Guatemala aparecen en segundo lugar y muestran porcentajes similares de insatisfacción a nivel nacional y por áreas.

En **educación**, la necesidad se consideró insatisfecha si alguno de los miembros del hogar entre 7 y 12 años de edad no estaba matriculado o no asistía a la escuela. A nivel centroamericano la insatisfacción resultó baja, pues afecta solamente a 7,1% de los hogares. La incidencia es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (11,5% y 3,3%, respectivamente). Entre los países, el problema es mayor en Guatemala.

Al igual que en el caso del agua potable, en educación no se consideran aspectos de calidad como el nivel de formación de los docentes, disponibilidad de materiales educativos, tiempo lectivo, número de estudiantes por docente y otros. La inclusión de estos elementos resultaría definitivamente en mayores niveles de insatisfacción.

Con fines comparativos se realizó una estimación similar a la anterior para la población de 7 a 15 años. El resultado es muy significativo, pues el nivel de insatisfacción es más del doble a nivel centroamericano, pasando de 7,1% a 15%. Porcentajes similares se observan en las áreas urbanas y rurales.

El cuadro 4 muestra las principales razones de deserción escolar manifestadas por los niños y jóvenes de 7 a 12 años y de 13 a 15 años por país. Si bien las categorías no siempre coinciden entre los países, es posible obtener algunas conclusiones razonables.

⁸ En el anexo II se incluye la especificación para cada uno de los países.

Tanto para los niños de 7 a 12 años como para los jóvenes de 13 a 15 años, los asuntos relativos al costo de estudiar aparecen como la principal razón de deserción escolar. Para los jóvenes de 13 a 15 años, los asuntos relacionados con la necesidad de trabajar son la segunda razón en importancia. En muchos casos, pero especialmente en las áreas rurales, el trabajo de los jóvenes es demandado por las unidades económicas familiares. También debe tomarse en cuenta la participación en el trabajo doméstico, especialmente el de las mujeres. Otra razón importante de deserción escolar de los jóvenes de 13 a 15 años es la falta de interés por el estudio. Por lo menos uno de cada cinco jóvenes que había abandonado sus estudios adujo este motivo.

Cuadro 4

PRINCIPALES RAZONES DE ABANDONO ESCOLAR POR PAÍS
SEGÚN GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
7-12 años	100,0	100,0	100,0	n.d.	100,0	100,0
Problemas de oferta educativa a/	8,4	2,6	22,2	n.d.	22,0	13,5
No puede pagar/es caro	26,6	36,6	38,0	n.d.	50,2	25,3
Tiene que trabajar b/	3,1	11,0	9,1	n.d.	5,0	4,5
Enfermedad, discapacidad c/	11,7	7,6	3,8	n.d.	6,2	d/
No le interesa el estudio	13,6	d/	15,6	n.d.	7,3	d/
Otros	36,6	42,2	11,4	n.d.	9,1	56,7
13-15 años	100,0	100,0	100,0	n.d.	100,0	100,0
Problemas de oferta educativa a/	4,6	2,2	3,2	n.d.	8,6	5,7
No puede pagar/es caro	22,2	28,6	29,1	n.d.	39,8	37,4
Tiene que trabajar b/	13,0	30,8	36,2	n.d.	23,7	17,5
Enfermedad, discapacidad c/	7,3	5,1	2,0	n.d.	4,1	d/
No le interesa el estudio	27,8	d/	21,0	n.d.	18,2	d/
Otros	25,1	33,3	8,5	n.d.	5,6	39,4

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Incluye falta de escuelas, cupo cerrado, escuelas que no ofrecen el grado requerido o enseñanza especial.

b/ Incluye ayuda en labores domésticas.

c/ Incluye embarazo.

d/ Esta opción no aparece diferenciada.

El cuadro 5 muestra los resultados de la estimación básica de NBI, o sea, la combinación de los resultados anteriores, considerando en educación la insatisfacción para el grupo de 7 a 12

años. Así, en el año 2000, 52,3% de los hogares centroamericanos tenía al menos una NBI (esto es, se encontraba en situación de pobreza); 25% del total de hogares (uno de cada cuatro hogares centroamericanos) tenía una NBI, 15,5% dos NBI y 11,7% tres o más NBI.

Cuadro 5

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI
SEGÚN LA ESTIMACIÓN BÁSICA, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	52,3	14,9	54,5	66,4	48,9	74,3	32,9
Una NBI	25,0	11,4	24,5	30,7	25,2	29,8	20,5
Dos NBI	15,5	2,8	16,7	20,8	13,9	22,9	7,8
Tres o más NBI	11,7	0,7	13,3	15,0	9,8	21,7	4,5
Hogares urbanos	43,7	11,0	44,9	53,2	42,0	74,2	28,4
Una NBI	20,2	8,3	18,3	23,1	23,9	25,4	21,5
Dos NBI	12,1	2,1	13,1	15,2	10,9	22,6	5,6
Tres o más NBI	11,3	0,6	13,4	14,8	7,2	26,3	1,2
Hogares rurales	62,3	20,7	70,7	76,7	55,4	74,5	39,1
Una NBI	30,6	16,0	34,8	36,5	26,5	35,6	19,2
Dos NBI	19,5	3,9	22,8	25,1	16,7	23,2	10,9
Tres o más NBI	12,2	0,8	13,0	15,1	12,2	15,7	9,0

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Por países la situación difiere, pues mientras en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras la mitad o más de los hogares tienen al menos una NBI, en Panamá y Costa Rica los porcentajes son bastante menores.

A nivel regional, la insatisfacción en los hogares rurales es bastante mayor que en los urbanos (62,3% y 43,7%), porcentaje similar por países, con excepción de Nicaragua, donde los niveles de insatisfacción en ambas áreas son casi iguales.

ii) Acceso a los servicios de salud mediante seguro. El acceso a los servicios de salud es una necesidad básica; sin embargo, las encuestas de hogares utilizadas incluyen información disímil o no la incluyen del todo, como en el caso de Honduras, lo cual impide realizar una estimación regional, indispensable para esta investigación. Con excepción de este país, las demás encuestas incluyen información sobre seguridad/no seguridad de la población (véase el anexo II), con lo cual es posible conocer una de las dimensiones del acceso a los servicios de salud, cuyos resultados son posteriormente vinculados con la inversión social.

Los resultados en materia de seguridad son muy significativos: en El Salvador, Guatemala y Honduras, más del 80% de la población no posee seguro médico, ni público ni privado (véase el cuadro 6). La situación mejora un poco en el caso panameño, pues prácticamente la mitad de la población cuenta con seguro, mientras que en Costa Rica apenas 17,9% de la población no está asegurada, considerando sólo el seguro público.⁹

Cuadro 6

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN SEGURO MÉDICO
(PÚBLICO Y PRIVADO), ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica a/	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Toda la población	n.d.	17,9	81,3	89,0	n.d.	92,0	49,6
Población urbana	n.d.	16,7	72,7	80,6	n.d.	88,0	33,4
Población rural	n.d.	19,5	93,3	94,2	n.d.	96,8	69,8

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Incluye sólo seguro público (Caja Costarricense de Seguro Social).

iii) Disponibilidad de electricidad. En algunas estimaciones se incluye la disponibilidad de energía eléctrica como necesidad básica. Dado que todas las encuestas de hogares utilizadas incluyen información al respecto, se procedió a cuantificar los niveles de insatisfacción.

Tal como se muestra en el cuadro 7, 21,6% de los hogares centroamericanos no dispone del servicio. Los mayores niveles de insatisfacción se presentan en las áreas rurales, donde 42,2% de los hogares no tienen el servicio, mientras que en las áreas urbanas apenas 4% de los hogares carece de él.

Cuadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE HOGARES
SIN SERVICIO ELÉCTRICO, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	21,6	2,4	15,5	26,7	30,3	30,8	21,0
Hogares urbanos	4,0	0,5	3,9	4,6	3,6	9,2	1,7
Hogares rurales	42,2	5,3	34,8	43,6	55,2	59,4	47,9

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

⁹ La encuesta no captura información sobre seguros médicos privados.

Por países, los niveles de insatisfacción son mayores en Nicaragua y Honduras, seguidos por Guatemala. En las áreas urbanas el problema es agudo sólo en Nicaragua. En el caso de las áreas rurales llama la atención que Panamá padezca un nivel de insatisfacción muy elevado, además de El Salvador. La situación regional contrasta con la de Costa Rica, donde la insatisfacción es muy baja en áreas urbanas y rurales.

iv) Capacidad de consumo de los hogares. Por consistencia metodológica con las estimaciones tradicionales de NBI, se utiliza más adelante una apreciación indirecta de ingresos. Cabe recordar que las estimaciones de NBI fueron realizadas inicialmente a partir de información censal, la cual, en la mayoría de los casos, no incluye información sobre ingresos. Por ello, al examinar las NBI, usualmente se incluye un indicador de la capacidad de consumo de los hogares diferente al ingreso con el objetivo de aproximar la satisfacción de las necesidades de alimentación y otras básicas que, en general, son adquiridas en el mercado.

Posteriormente, se comenzaron a realizar estimaciones a partir de encuestas de hogares, las cuales incluyen información sobre ingresos, motivo por el cual no haría falta realizar la aproximación, pues se podría usar directamente la de ingresos; sin embargo, por consistencia metodológica, se consideró importante realizar la estimación indirecta. La apreciación con la información de ingresos se deja entonces para la próxima sección, donde se incluye la medición integrada de pobreza.

Así pues, se consideró insatisfecha la necesidad 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 de escolaridad en áreas urbanas o tercer grado o menos en áreas rurales.

El 22,6% de los hogares centroamericanos muestra insatisfacción en la capacidad de consumo medida de esta forma (véase el cuadro 8) porque el número de dependientes es muy elevado (mayor a 3), situación que se acompaña con un bajo nivel educativo de los jefes de hogar, lo cual limita sus posibilidades de generar ingresos.

Nicaragua es el país con el mayor porcentaje de hogares con insatisfacción en este caso, seguido muy de cerca por El Salvador, Honduras y Guatemala. Panamá y Costa Rica muestran menores niveles de insatisfacción.

Cuadro 8

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE HOGARES CON INSATISFACCIÓN
EN LA CAPACIDAD DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	22,6	16,4	24,6	23,1	23,2	27,4	18,7
Hogares urbanos	18,3	14,8	19,0	16,6	17,6	25,4	16,9
Hogares rurales	27,7	18,6	33,8	28,2	28,4	30,0	21,3

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

En las áreas rurales los niveles de insatisfacción son bastante mayores que en las urbanas. Llama la atención que en el área rural salvadoreña el nivel de insatisfacción es mayor que en los demás países, incluyendo a Nicaragua.

Cuando se considera la definición básica de NBI y se agrega la capacidad de consumo, el porcentaje de hogares centroamericanos con al menos una NBI (o en situación de pobreza) aumenta a 60,2% (véase el cuadro 9), o sea, 8,1 puntos porcentuales con respecto a la estimación básica. Por áreas también hay aumentos en los porcentajes de hogares con NBI.

Cuadro 9

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI, INCLUIDA LA CAPACIDAD DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	60,2	27,6	63,0	71,7	58,0	79,1	44,1
Una NBI	27,2	21,4	26,5	29,5	28,2	27,5	27,8
Dos NBI	16,8	4,9	18,3	21,6	15,7	22,7	10,0
Tres o más NBI	16,2	1,3	18,3	20,6	14,1	28,9	6,3
Hogares urbanos	52,1	23,5	53,7	60,1	50,0	78,6	39,3
Una NBI	25,0	18,9	23,2	27,6	27,4	24,8	28,1
Dos NBI	13,0	3,8	14,4	15,0	12,7	20,9	8,8
Tres o más NBI	14,1	0,8	16,0	17,5	9,9	32,9	2,5
Hogares rurales	69,7	33,7	78,7	80,6	65,4	79,7	50,7
Una NBI	29,8	25,0	32,1	31,0	29,0	31,0	27,3
Dos NBI	21,2	6,6	24,6	26,6	18,5	25,1	11,8
Tres o más NBI	18,7	2,1	22,0	23,0	17,9	23,6	11,6

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Al considerar el Istmo Centroamericano en su conjunto, el mayor aumento en la insatisfacción ocurre en los hogares con tres o más NBI, lo cual sugiere que cuando se incluye la capacidad de consumo, el nivel de la insatisfacción aumenta en los hogares que ya tenían alguna NBI. Esto se hace más evidente en la siguiente sección, en la cual se combinan las estimaciones de pobreza por ingresos insuficientes con las de pobreza por NBI.

c) **Medición Integrada de Pobreza (MIP)**

La medición integrada combina las dos estimaciones de pobreza, o sea, la pobreza vista como situación de ingresos insuficientes (método de las líneas de pobreza) y como situación de insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales (método de las necesidades básicas insatisfechas o carencias críticas). La estimación que resulta de esta combinación es bastante más significativa que cualquiera de las estimaciones individuales que la conforman, ampliando la caracterización del complejo fenómeno de pobreza.¹⁰

Según esta medición, los hogares podrían encontrarse en tres situaciones de pobreza.¹¹ En primer lugar, podría suceder que los hogares sean pobres por ingresos insuficientes sin que tengan NBI (definición básica), caso que se denomina **pobreza reciente o coyuntural**, pues en la mayoría de los casos su pobreza está relacionada con la situación de los ingresos familiares en un momento dado. El segundo caso es el contrario, uno en el que los hogares tengan alguna necesidad básica insatisfecha, pero que no sean pobres por insuficiencia de ingresos, situación que se denomina **pobreza inercial o estructural**, pues se trata de hogares que han arrastrado insatisfacciones desde el pasado, a pesar de que su ingreso presente les permite adquirir los bienes y servicios básicos. Finalmente, se tiene la peor situación de todas, la denominada **pobreza crónica**, aquella que afecta a hogares que simultáneamente muestran pobreza por insuficiencia de ingresos y por NBI.

Hacia el año 2000, 5 millones de hogares, o sea, dos de cada tres hogares centroamericanos (66,3%, véase el cuadro 10) se encontraban en situación de pobreza según la MIP: 14% en situación de pobreza reciente o coyuntural, 17,4% en situación de pobreza inercial o estructural y 34,9%, poco más un tercio de los hogares, padecía pobreza crónica (2,6 millones de hogares); 33,7% de los hogares, uno de cada tres, se encontraba en situación de no pobreza, o sea, tenían un ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza respectiva y no tenían NBI (dados los criterios de satisfacción/insatisfacción considerados).

El porcentaje de hogares pobres es mayor en Nicaragua (84,9%), Honduras (80%) y Guatemala (76,4%), seguidos por El Salvador (65,2%). En Panamá sólo 41,7% de los hogares se encuentran en esta situación, y en Costa Rica 28,4%. Con excepción de este último país, en que la mayor parte de los pobres es reciente, en los demás países la pobreza crónica es la más importante en términos de incidencia.

¹⁰ Como se ha señalado, para la estimación de las NBI en Panamá se utilizó la Encuesta de Niveles de Vida de 1997 (ENV 97). Dada la imposibilidad de compatibilizar a nivel de hogares estas estimaciones con las de pobreza por insuficiencia de ingresos de la encuesta de hogares 2000, se optó por realizar la estimación integrada de pobreza a partir de la ENV 97, lo que significa utilizar la estimación de incidencia de la pobreza como insuficiencia de consumo que de ella se desprende. Según esta encuesta, se encontraba en situación de pobreza 27,5% de los hogares (10,1% de los urbanos y 51,7% de los rurales) y 37,3% de la población (15,3% de la urbana y 64,9% de la rural). En situación de pobreza extrema se encontraba 12,3% de los hogares (1,9% y 26,7%, respectivamente) y 18,8% de la población (3,1% y 38,5%, respectivamente). Para un mayor detalle sobre los resultados de la encuesta, puede consultarse Banco Mundial (2000a).

¹¹ Generalmente se denomina a esta clasificación tipología de Kztzman por Rubén Kztzman, el primero que la utilizó (Kztzman, 1989).

Cuadro 10

ISTMO CENTROAMERICANO: SITUACIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES
SEGÚN MEDICIÓN INTEGRADA DE POBREZA (MIP), ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	66,3	28,4	65,2	76,4	80,0	84,9	41,7
Recientes	14,0	13,5	10,7	9,9	31,0	10,6	8,8
Inerciales	17,4	9,5	23,7	22,8	5,7	19,7	16,0
Crónicos	34,9	5,4	30,8	43,6	43,2	54,6	16,9
No pobres	33,7	71,6	34,8	23,6	20,0	15,1	58,3
Hogares urbanos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	56,5	23,1	55,1	63,5	71,5	82,7	35,7
Recientes	12,8	12,1	10,3	10,3	29,5	8,4	7,3
Inerciales	17,1	7,1	22,6	22,3	5,9	23,4	14,9
Crónicos	26,7	3,9	22,3	30,9	36,1	50,9	13,5
No pobres	43,5	76,9	44,9	36,5	28,5	17,3	64,3
Hogares rurales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobres	77,6	36,3	82,1	86,3	87,9	87,9	50,1
Recientes	15,3	15,6	11,5	9,6	32,4	13,4	11,0
Inerciales	17,8	13,0	25,6	23,3	5,6	14,9	17,5
Crónicos	44,5	7,7	45,1	53,4	49,8	59,6	21,6
No pobres	22,4	63,7	17,9	13,7	12,1	12,1	49,9

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Por áreas, la incidencia de la pobreza es mayor en áreas rurales, con fuerte incidencia de la pobreza crónica: 44,5% de los hogares en comparación con 26,7% en los hogares urbanos.

Cuando se considera la población, 26,2 millones de centroamericanos, o sea, 72,5% de la población total se encuentra en situación de pobreza. De ellos, 15,3 millones muestran pobreza crónica (42,5% de la población total): 5,8 millones residentes en áreas urbanas y 9,5 millones en áreas rurales.

Una última estimación profundiza en la gravedad de la situación de pobreza crónica que enfrentan esos 2,6 millones de hogares (15,3 millones de personas); 34,7% de ese total (917.000 hogares) presentan simultáneamente una situación de pobreza extrema cuando se consideran los ingresos y dos o más NBI. Estos son los hogares que se encuentran en la peor de las situaciones posibles y requieren atención inmediata. Ellos representan 12,1% del total de hogares centroamericanos; 32,7% de ellos son hogares guatemaltecos y 50,2% son nicaragüenses y hondureños (prácticamente por partes iguales, 25,4% y 24,8% respectivamente); el resto se compone principalmente de salvadoreños (13%). Apenas 3,3% es panameño y menos de 1% costarricense.

2. La pobreza como insuficiencia de ingresos entre 1990 y 2000

Se analiza aquí la evolución de la incidencia de la pobreza en el Istmo Centroamericano entre 1990 y 2000. La pobreza se considera como situación de ingresos insuficientes (método de las líneas de pobreza). En un primer momento se estima la incidencia de la pobreza en 1990, y posteriormente se analiza su evolución considerando los resultados hacia el año 2000.

a) La incidencia de la pobreza en 1990 ¹²

En 1990 la población centroamericana, según CELADE (2003), sumaba 28 millones de personas, de las cuales 17,5 millones se encontraban en situación de pobreza, o sea, 62,3% (véanse el cuadro 11 y el anexo III). Esta población pobre sumaba 3,1 millones de hogares, los cuales representan 55,1% del total de hogares estimado para ese año (5,6 millones de hogares).

En situación de pobreza extrema se encontraba 31,4% de los hogares, en los que residía 37,1% de la población. La mayor incidencia en la población con respecto a los hogares, tanto en este caso como en el de pobreza total, se debe a que los hogares pobres son más numerosos que los no pobres (véase el anexo III).

Para ese mismo año se estimaba que 45,6% de la población residía en áreas urbanas, y el 54,4% restante en áreas rurales (véase el anexo III). En estas últimas áreas la incidencia de la pobreza es bastante mayor que en las urbanas: 71,6% de la pobreza total contra 51,3% y 47,7% contra 24,4% en el caso de la pobreza extrema, respectivamente (cuadro 11). La situación se repite cuando se consideran hogares, y debe tomarse en cuenta que los hogares rurales son, en promedio, bastante más numerosos que los hogares urbanos.

Dada la distribución de la población en cada una de las áreas y la incidencia de la pobreza en ellas, 37,5% de los pobres centroamericanos en 1990 residía en áreas urbanas contra 62,5% en áreas rurales (65%). Sin embargo, cuando se considera la pobreza extrema la situación se agudiza, pues siete de cada 10 pobres en esa condición residían en áreas rurales (70%), y sólo tres de cada 10 en áreas urbanas (véase el anexo III).

¹² En el anexo III se incluyen los detalles de la estimación.

Por países, Honduras, Nicaragua y Guatemala mostraban los mayores niveles de incidencia (en ese orden), seguidos por El Salvador. Panamá tenía un nivel menor, y Costa Rica aún más. La pobreza extrema registra una distribución similar, con la excepción de Panamá, que presenta un nivel de incidencia bastante elevado, similar al de El Salvador.

Cuadro 11

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL
Y EXTREMA, ALREDEDOR DE 1990

(Porcentaje de hogares y población bajo las líneas de pobreza respectivas)

	Istmo Centroamericano a/	Costa Rica	El Salvador	Guate- mala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Hogares							
Pobreza total	55,1	23,7	47,6	63,0	75,2	68,1	36,3
Área urbana	44,9	22,2	40,0	48,2	64,5	60,3	33,6
Área rural	64,9	24,9	58,2	72,1	83,5	78,7	42,5
Pobreza extrema							
Área urbana	20,5	6,9	12,4	22,9	38,0	32,2	13,9
Área rural	41,8	12,3	26,5	45,2	66,4	58,3	21,1
Población							
Pobreza total	62,3	26,2	54,2	69,1	80,5	73,6	42,8
Área urbana	51,3	24,8	45,8	53,1	69,8	66,3	40,9
Área rural	71,6	27,3	64,4	77,7	88,0	82,7	50,6
Pobreza extrema							
Área urbana	24,4	6,4	14,9	26,2	43,2	36,8	16,0
Área rural	47,7	12,5	29,9	50,1	72,8	62,8	26,7

Fuente: CEPAL (2001), tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

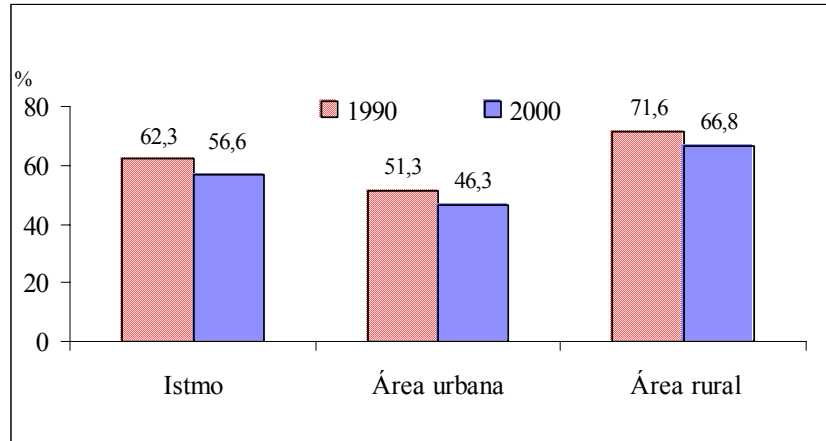
a/ Para un mayor detalle de la estimación, véase el anexo III. Por países, las estimaciones corresponden a 1989 para Guatemala; a 1990 para Costa Rica y Honduras; a 1991 para Panamá; a 1993 para Nicaragua, y a 1995 para El Salvador, todas ellas, publicadas en *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001: 44-45).

b) Cambios en la incidencia de la pobreza entre 1990 y 2000

A nivel del Istmo Centroamericano, la incidencia de la pobreza pasó de afectar a 62,3% de la población a inicios de la década de los años noventa, a 56,6% hacia el año 2000 (de 55,1% a 48,8% en el caso de los hogares). La incidencia de la pobreza extrema, por su parte, se redujo de 37,1% a 31,9%, respectivamente (de 31,4% a 26,1% en el caso de los hogares).

Gráfico 9

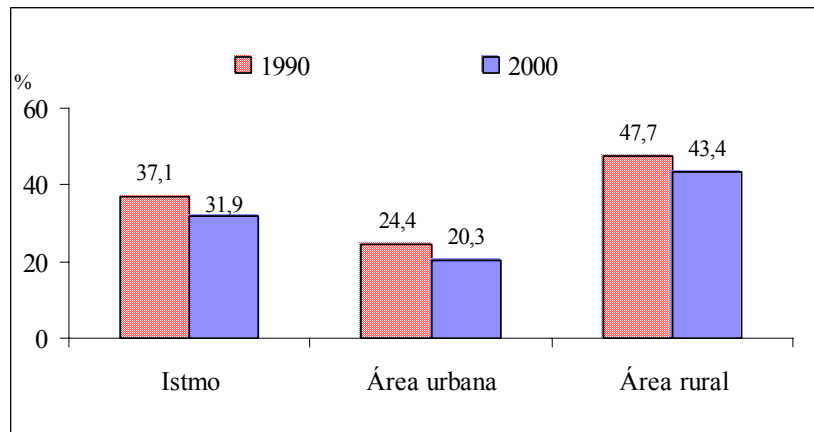
ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL EN POBLACIÓN, 1990 Y 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Gráfico 10

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN POBLACIÓN, 1990 Y 2000



Fuente: CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Estas reducciones son similares a las latinoamericanas en general. Según las estimaciones publicadas en *Panorama Social 2001-2002* (CEPAL, 2002a), la pobreza total para el conjunto de la región latinoamericana pasó de afectar a 48,3% de la población en 1990 a 43,8% en 1999, mientras que la pobreza extrema lo hizo de 22,5% a 18,5%.

La incidencia de la pobreza en el Istmo Centroamericano ha sido y sigue siendo mayor que la de la región latinoamericana en su conjunto. Sin embargo, la reducción de la pobreza total

durante los años noventa en el Istmo Centroamericano fue ligeramente mayor que la latinoamericana (5,7 puntos porcentuales frente a 4,5), manifestando una reducción de la brecha entre ambas magnitudes. En el caso de la pobreza extrema se repite la situación con una reducción de 5,2 puntos porcentuales en el Istmo Centroamericano frente a 4 puntos porcentuales para el conjunto de la región latinoamericana.

A nivel latinoamericano, la incidencia de la pobreza se redujo fuertemente durante los primeros años de los noventa, pero luego “(el) ímpetu inicial se fue desvaneciendo paulatinamente hasta llegar, en algunos países, a revertirse hacia fines del período” (CEPAL, 2002a: 36). Aunque no hay datos suficientes para los países en particular, el Istmo Centroamericano no parece ser la excepción a ese comportamiento latinoamericano.

Otro aspecto importante es que a pesar de la reducción de la incidencia de la pobreza en el Istmo Centroamericano, el número de pobres ha aumentado a causa del crecimiento poblacional. En el caso de la pobreza total, el número de personas pobres pasó de 17,5 millones a inicios de los noventa, a 20,4 millones hacia el año 2000, un aumento cercano a los 3 millones de personas; en el caso de la pobreza extrema, el número de personas afectadas pasó de 10,4 millones a 11,5 millones, o sea, poco más de un millón de personas (véanse los anexos I y III).

Tanto en las áreas urbanas como en las rurales han ocurrido reducciones en la incidencia de la pobreza con algunas diferencias, pues mientras la disminución de la pobreza total ha sido ligeramente mayor en las urbanas que en las rurales (5 y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente), en el caso de la pobreza extrema la situación es la contraria, con una baja de 4,3 puntos porcentuales en las áreas rurales y 4,1 puntos porcentuales en la urbana (ambos casos referidos a la población).

Cuando se consideran los hogares, la situación se repite, aunque en diferentes magnitudes. Así, mientras que la pobreza total desciende 5,5 puntos porcentuales en las áreas urbanas y 5,1 en las rurales, en el caso de la pobreza extrema las reducciones son de 4,1 y 4,4 puntos porcentuales, respectivamente.

Para comprender la situación anterior deben ser tomados en cuenta dos aspectos. El primero es que durante la década de los años noventa ocurrió un fuerte proceso de urbanización de la población centroamericana, pues mientras en 1990 45,6% de ella residía en áreas urbanas, para el 2000 lo hacía 49,9%. El segundo aspecto tiene que ver con la reducción del tamaño promedio de los hogares. Mientras que alrededor de 1990 los hogares centroamericanos contaban, en promedio, con 5 miembros (4,7 los urbanos y 5,4 los rurales (véase el cuadro IV-1 del anexo IV), hacia el año 2000 la cifra se había reducido a 4,8 miembros (4,4 y 5,2 miembros, respectivamente).

Al considerar la situación de pobreza de los hogares (cuadro IV-1), la disminución del número de miembros promedio de los hogares urbanos ha sido mayor que la de los hogares rurales. Esta situación es especialmente marcada en los hogares no pobres, pues mientras los urbanos muestran una reducción de 0,21 miembros, en los rurales es de apenas 0,05. En los hogares pobres se presenta la misma situación aunque con menor magnitud, pero no en los hogares en pobreza extrema, en los que la reducción en los urbanos y los rurales fue igual.

En términos absolutos, entre inicios de los años noventa y el año 2000, el número de hogares pobres en las áreas urbanas centroamericanas aumentó en 377.000, mientras que en las rurales apenas en 233.000 (véanse los anexos I y III). Es decir, tres de cada cinco hogares que pasaron a engrosar las cifras de pobreza a lo largo del período residían en áreas urbanas (si bien la incidencia sigue siendo significativamente mayor en las áreas rurales). El número de centroamericanos en situación de pobreza aumentó en 1,8 millones en las áreas urbanas frente a 1,2 millones en las áreas rurales (la misma relación que en el caso de los hogares).

Entre los aspectos que inciden en este resultado, probablemente juegue un papel muy importante la migración de hogares enteros o miembros de hogares de áreas rurales hacia áreas urbanas, a enfrentar situaciones de pobreza extrema, que probablemente también sean similares a las que padecían en su área original.

Por otra parte, todos los países disminuyeron la incidencia de la pobreza total y extrema, aunque hay diferencias entre ellos (cuadros 1 y 11). En el caso de la pobreza total, Panamá y Guatemala registran reducciones importantes, cercanas a los 10 puntos porcentuales tanto en personas como en hogares. El Salvador y Costa Rica muestran una situación intermedia, con reducciones cercanas a los seis puntos porcentuales (en personas y hogares), mientras que Nicaragua y Honduras presentan la situación menos favorable con disminuciones inferiores a los cuatro puntos porcentuales.

En cuanto a la pobreza extrema, Panamá y Guatemala tienen las mayores reducciones, mientras que El Salvador se ubica en el otro extremo, con un pequeño descenso. Los demás tuvieron avances intermedios, aunque Costa Rica, a diferencia de Honduras y Nicaragua, tiene una baja tasa de incidencia de este tipo de pobreza.

3. La desigualdad en la distribución del ingreso

La CEPAL ha destacado reiteradamente que América Latina y el Caribe muestra la mayor desigualdad en la distribución del ingreso en todo el mundo. En *Globalización y Desarrollo* (CEPAL, 2002b: 87), se señala que “la elevada desigualdad en la distribución del ingreso es un factor importante, no sólo por los problemas éticos y políticos que plantea, sino también por sus repercusiones en el crecimiento económico... las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a varias regiones del mundo en desarrollo y, en especial, a América Latina, pueden contribuir a explicar las divergencias internacionales en cuanto a grado de desarrollo o el bloqueo de los factores de convergencia (entre países)”. Se destaca además que en la actualidad el énfasis de la discusión sobre desigualdad recae en sus consecuencias en términos de economía política, abarcando varios temas, entre otros: “la relación entre cohesión social y riesgos de la inversión; las dificultades para instrumentar una política fiscal predecible ante situaciones de notable falta de equidad que pueden dar origen a presiones redistributivas y tentaciones populistas; y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados en uno y otro caso por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, un mejor funcionamiento de ese mercado.”

En lo que respecta a la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso es un factor clave, pues con una perspectiva dinámica, dejando constantes todos los demás factores que inciden en la pobreza, los cambios en esa desigualdad (aumentos o disminuciones), van a afectar inversamente el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Varios estudios a nivel internacional han estimado cuantitativamente el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, controlando algunas otras variables importantes, entre ellas, la desigualdad en la distribución del ingreso. Uno de los estudios más recientes es el de Epaulard (2003), que luego de analizar 47 episodios de crecimiento económico y 52 episodios de decrecimiento en economías en desarrollo y en transición, comprobó que cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

Los países del Istmo Centroamericano en general no escapan a la realidad de la fuerte desigualdad que caracteriza a América Latina: porcentajes muy elevados de la población perciben porcentajes muy reducidos del ingreso nacional. Las diferencias entre los ingresos de los hogares más ricos y los más pobres son muy grandes. Costa Rica es la excepción con una menor desigualdad. Para el resto de los países el coeficiente de Gini muestra valores por encima de 0,500 y hasta cercanos a 0,600 (véase el cuadro 12).

La comparación de la desigualdad en los primeros años del período de estudio con respecto a los últimos, medida por el coeficiente de Gini, muestra situaciones diferentes: Costa Rica presenta un fuerte aumento en la desigualdad, mientras que El Salvador muestra uno pequeño. En Guatemala, Nicaragua y Panamá la desigualdad no varía. Honduras es el único país donde se reduce. O sea que durante los años noventa la desigualdad en los países del Istmo Centroamericano mostró una gran rigidez en el sentido de variaciones poco significativas, y cuando los cambios fueron de magnitud importante, apuntaron al deterioro distributivo. La misma conclusión se destaca en CEPAL (2001) para el conjunto de América Latina.

Al analizar la desigualdad en el Istmo Centroamericano deben hacerse dos consideraciones. La primera es que probablemente la desigualdad haya aumentado en los años noventa mucho más de lo que muestran las encuestas de hogares aquí utilizadas. Dos aspectos son especialmente importantes en esta consideración. Primero, que las encuestas de hogares no captan información de la población de mayores ingresos de cada uno de los países, pues ésta generalmente rechaza las entrevistas u omite información sobre ingresos, lo cual tiene el sesgo señalado. En términos generales, las encuestas conciben como población de mayores ingresos a la que en términos de estratificación social corresponde a la clase media alta (profesionales, pequeños y medianos comerciantes, industriales, transportistas, constructores, etc.) El otro aspecto a considerar es la probabilidad de que la cantidad y calidad de la información proporcionada no sea confiable debido al temor ante la creciente inseguridad ciudadana que se vive en los países (que se refleja en aumentos en el número de secuestros y delitos contra la propiedad) y por los cambios del modo de vida residencial de este estrato social (condominios, urbanizaciones “cerradas”, etc.).

La segunda consideración a tomar en cuenta es que los cambios en la desigualdad que se reflejan en las estimaciones anteriores están sumamente influidos por la dinámica del mercado de trabajo, pues las encuestas de hogares miden principalmente los ingresos obtenidos en él. Como se demuestra en CEPAL (2002a), los ingresos laborales constituyen la principal fuente de

ingresos de los hogares latinoamericanos, incluyendo los centroamericanos. “El predominio de esta fuente (los ingresos laborales) sugiere que su contribución a la desigualdad global es muy importante y que, en consecuencia, los cambios distributivos que se produzcan en su interior pueden tener efectos significativos sobre la variación de la desigualdad en la distribución del ingreso total” (CEPAL, 2002a: 56). De ahí la importancia de avanzar en el estudio del empleo en el Istmo Centroamericano.

Cuadro 12

ISTMO CENTROAMERICANO: DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
ENTRE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2000

(Cifras relativas)

	Participación en el ingreso total a/				Relación ingreso medio per cápita b/		Coeficiente de Gini
	40% más pobre	30 % siguiente	20 % siguiente	10% más rico	X d / I d	V q / I q	
Costa Rica							
1990	16,7	27,4	30,2	25,6	10,1	13,1	0,438
1999	15,3	25,7	29,7	29,4	12,6	15,3	0,473
El Salvador							
1995	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1	16,9	0,507
1999	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2	19,6	0,518
Guatemala							
1989	11,8	20,9	26,8	40,6	23,5	27,3	0,582
1998	12,8	20,9	26,1	40,3	23,6	22,9	0,582
Honduras							
1990	10,1	19,7	27,0	43,1	27,4	30,7	0,615
1999	11,8	22,9	28,9	36,5	22,3	26,5	0,564
Nicaragua							
1993	10,4	22,8	28,4	38,4	26,1	37,7	0,582
1998	10,4	22,1	27,1	40,5	25,3	33,1	0,584
Panamá							
1991	12,5	22,9	28,8	35,9	20,0	24,3	0,560
1999	12,9	22,4	27,7	37,1	19,5	21,6	0,557

Fuente: *Panorama Social 2001-2002* (CEPAL, 2002a: 225 y 229).

a/ Los hogares fueron ordenados según su ingreso per cápita en forma creciente.

b/ Relación entre el ingreso medio per cápita de los hogares en los deciles (d) X y I y en los quintiles (q) V y I.

II. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL ISTMO CENTROAMERICANO: INFORMALIDAD, PRECARIEDAD LABORAL, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA

La CEPAL ha propiciado la realización de una serie de estudios sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en los mercados de trabajo de América Latina (Ganuza y otros, 1998; Stallings y Peres, 2000; Weller, 2000; y CEPAL, 2003a, entre otros), además de un seguimiento permanente del mercado de trabajo a través de los Panoramas Sociales. Todos ellos coinciden en la descripción de la situación de esos mercados durante la década de los años noventa, la cual sintetizan muy bien Stallings y Peres (2000: 192): “aunque las elasticidades de la creación del empleo con respecto al crecimiento del PIB [en los años noventa] fueron casi las mismas que el promedio del período de la posguerra en su totalidad, el incremento del PIB fue más lento, y por lo tanto el aumento del empleo también disminuyó, especialmente con respecto a los asalariados... La calidad de los nuevos puestos de trabajo se vio afectada. La mayoría de éstos correspondían a ocupaciones en las microempresas o a trabajadores independientes... la mayor parte de los puestos de trabajo se caracterizan por su baja productividad y sus exiguas remuneraciones, y a menudo carecen de acceso a los beneficios sociales”.¹³

La situación en el Istmo Centroamericano no es diferente a la de América Latina en su conjunto: menores tasas de crecimiento económico durante la década de los años noventa con respecto a los años anteriores; fuerte aumento en el empleo informal, o sea, en actividades de baja productividad y elevada precariedad laboral. En este capítulo se analiza la situación del empleo en esta parte del continente, poniendo énfasis en la informalidad y la precariedad laboral, así como en el vínculo entre informalidad y pobreza, y el impacto del crecimiento económico en tales renglones.

Además de la especificidad regional, dos características diferencian el presente estudio de otros similares. En primer lugar, la generación de información comparable para cada uno de los países a partir de las encuestas de hogares más recientes; y en segundo lugar, la inclusión de los ámbitos urbano y rural, distinguiendo entre actividades agropecuarias y no agropecuarias, a diferencia de otros estudios que sólo consideran el ámbito urbano. De esta forma, se enriquece la percepción regional y las conclusiones que de ella se derivan.

Se debe resaltar también que el énfasis de este estudio se pone en el empleo, sin analizar la relación entre la oferta y la demanda de trabajo, pues ésta ha sido ampliamente investigada. En CEPAL (2003:47) se concluye que "la transición demográfica, junto con el incremento en las tasas netas de participación, y la migración rural-urbana, han generado un dinámico crecimiento de la oferta laboral en el medio urbano de la mayoría de los países examinados, a pesar de la paulatina disminución en el crecimiento de su población". Aunque este estudio se limitó a Costa Rica, Honduras, Panamá, México y República Dominicana, sus resultados pueden generalizarse al Istmo Centroamericano. A pesar de ese dinámico crecimiento de la oferta del

¹³ Buena parte de los resultados para el mercado de trabajo utilizados en dicho estudio se basan en la investigación de Weller (2000).

trabajo, los países del Istmo han mantenido tasas de desempleo abierto relativamente bajas, pues, como se verá a continuación, gran parte del crecimiento se ha concentrado en el sector informal en la forma de empleos autogenerados.

1. El empleo en el Istmo Centroamericano: una elevada concentración en actividades informales

Los empleados de cada uno de los países fueron agrupados en cuatro sectores de ocupación: dos no agropecuarios (formal e informal) y dos agropecuarios (moderno y tradicional). Para una mayor comparabilidad se consideraron solamente los ocupados de 12 años y más, pues para ese grupo de población existe información en todos los países.

El sector informal engloba el conjunto de actividades productivas no agropecuarias de baja productividad, la cual es resultado, principalmente, de las bajas dotaciones de capital humano y físico, y por lo tanto, de una reducida relación capital/trabajo.¹⁴ La aproximación al sector se realiza a partir de las encuestas de hogares, considerando como ocupados en actividades de baja productividad o informales a los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos); los trabajadores en microempresas (asalariados privados y patrones en empresas de cinco empleados o menos, excluyendo en ambos casos a aquellos con educación universitaria); los trabajadores familiares no remunerados; y el servicio doméstico.¹⁵

Todos los demás trabajadores no agropecuarios se consideran en el sector formal, profesionales y técnicos por cuenta propia; empleados públicos; asalariados y patrones en establecimientos de más de cinco empleados; y asalariados y patrones con educación universitaria en establecimientos de cinco empleados o menos. Para efectos de análisis se diferencian los empleados del sector privado y los del sector público.

En el caso de las actividades agropecuarias se diferencian los sectores tradicional y moderno. En el primero se incluyen los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores no familiares, así como los patrones y asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos. Este sector constituye la denominada “economía campesina”, que es sobre todo de subsistencia y produce para el consumo propio, comercializando pequeños excedentes. El sector agropecuario moderno incluye a los patrones y asalariados en establecimientos de más de 5 empleados y trata de representar las actividades agropecuarias de mayor escala, presumiblemente más tecnificadas y con mayores niveles de productividad para la comercialización a nivel nacional e internacional.

¹⁴ Características adicionales del sector informal destacadas por Trejos (2001) 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; operación en mercados no competitivos o no regulados con precario acceso a los mecanismos de apoyo del Estado; y reducida capacidad de acumulación.

¹⁵ En un sentido estricto, para el análisis de la informalidad la información de encuestas de hogares y censos debe complementarse con encuestas de establecimientos; sin embargo, estas últimas no siempre existen o no están disponibles, como en el caso del presente estudio.

Se estima que en el año 2000 un total de 13,5 millones de centroamericanos de 12 años y más estaban ocupados. Prácticamente siete de cada 10 de ellos estaban ocupados en actividades no agropecuarias (69,6%): 31,2% en el sector formal y 38,4% en el informal, mientras que el 30,4% restante se dedicaba a labores agropecuarias, principalmente en el sector tradicional (24,1%), pues solamente 6,3% lo hacía en el moderno (véase el cuadro 13). Es clara entonces la concentración de la ocupación en actividades informales.

Dentro del sector informal, los trabajadores por cuenta propia (excluyendo profesionales y técnicos) son los más numerosos en términos relativos, pues representan casi la mitad de los informales y 18,1% del total de ocupados. Los trabajadores en microempresas (patrones y asalariados en establecimientos de cinco empleados o menos —excluyendo aquellos con educación universitaria—), son el segundo grupo en importancia dentro del sector informal, y en él se ubica 11,1% del total de centroamericanos ocupados. Finalmente, el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados representan las categorías de trabajadores informales menos importantes en términos relativos, cada una con menos de 5% del total de ocupados.

El sector formal, como se ha señalado, absorbe un 31,2% de los centroamericanos ocupados. Dentro de este sector, el grupo más importante es el de los ocupados en empresas privadas (patrones y asalariados en establecimientos de más de cinco empleados o en establecimientos de cinco empleados o menos pero con educación universitaria). De hecho, este grupo es el más importante cuando se considera la desagregación por subcategorías con 22,7% del total de centroamericanos ocupados. Los empleados públicos, que por definición son todos formales, representan 8,5% del total de ocupados.

Como ya se indicó, 30,4% del total de ocupados de la región se dedica a actividades agropecuarias, principalmente dentro del sector tradicional. El grueso de los ocupados en este sector corresponde a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, que representan más de la mitad del empleo agropecuario y 18,7% del empleo total. Los patrones y asalariados, por su parte, se ubican mayoritariamente en establecimientos de seis empleados o menos.

Entre los países hay diferencias significativas en la composición sectorial del empleo. En Costa Rica el empleo formal es el más importante, con prácticamente la mitad de los ocupados (49,7%; cuadro 13). En Panamá el porcentaje es similar con 46,9% de los ocupados en ese sector, seguido por El Salvador con 35,3%. En los demás países, sólo alrededor de 25% de los ocupados son formales.

Dentro del sector formal, el sector privado absorbe la mayoría de los ocupados de cada país. El empleo público muestra una mayor dimensión relativa en Panamá y Costa Rica (18,2% y 15% del empleo total, respectivamente), pero en los demás países no alcanza el 10%.

En el sector informal, por su parte, se encuentran entre 31,7% y 43,3% de los ocupados (Panamá y El Salvador, respectivamente; cuadro 13), con Costa Rica próxima al límite inferior (33%) y los demás países próximos al límite superior.

Cuadro 13

ISTMO CENTROAMERICANO: SECTOR DE OCUPACIÓN DE LOS OCUPADOS DE
12 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2000

	Istmo Centroamericano a/	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá b/
Ocupados 2000 (miles) a/	13 463,1	1 490,8	2 292,6	4 408,7	2 435,7	1 686,3	1 149,0
Distribución (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades no agropecuarias	69,6	82,7	78,6	67,2	65,0	64,9	78,5
Formales	31,2	49,7	35,3	23,7	26,6	24,6	46,8
Sector privado	22,7	34,7	25,9	18,8	20,0	17,5 c/	28,7
Sector público	8,5	15,0	9,4	4,8	6,6	7,0 c/	18,2
Informales	38,4	33,0	43,3	38,5	38,4	40,3	31,7
Cuenta propia d/	18,1	14,7	21,8	17,4	19,8	16,8	16,2
Microempresas e/	11,1	12,6	13,2	11,3	9,7	11,4	6,7
Servicio doméstico	4,4	4,7	4,4	3,5	3,6	6,8	5,7
Trabajadores familiares no remunerados	4,8	1,0	3,9	6,4	5,3	5,4	3,1
Actividades agropecuarias	30,4	17,3	21,4	37,8	35,0	35,1	21,5
Modernas f/	6,3	6,4	4,7	10,9 g/	4,3	2,5	1,6
Tradicionales	24,1	10,8	16,6	26,8 g/	30,7	32,6	19,8
Cuenta propia y familiares no remunerados	18,7	5,7	11,2	20,3 g/	23,3	30,0	18,3
Patrones y asalariados (5 o menos empleados)	5,4	5,1	5,4	6,5 g/	7,4	2,6	1,5

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

- a/ Estimación a partir de las proyecciones de población de CELADE para el año 2000 (CELADE, 2003) y la información de ocupación por países, obtenida a partir de las siguientes encuestas: Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000; Guatemala: Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de 2000 (ENCOVI 2000); Honduras: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Nicaragua: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1998; y Panamá: Encuesta de Niveles de Vida 1997.
- b/ Para este país se utiliza la Encuesta de Niveles de Vida de 1997 (ENV 97) en lugar de la Encuesta de Hogares 2000 porque la ENV 97 tuvo cobertura nacional, mientras que la encuesta de hogares (hasta ese año) excluyó las áreas indígenas y de difícil acceso y porque la encuesta de hogares no permite diferenciar los establecimientos con 5 empleados (condición necesaria para una segmentación comparable con los demás países), mientras que la ENV 97 sí lo permite.
- c/ La Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1998 no permite diferenciar el empleo público del privado. Para esta estimación, el empleo formal se distribuyó entre esos sectores, utilizando información de la Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida 2001, que sí permite esa diferenciación.
- d/ Excluye profesionales y técnicos.
- e/ Asalariados privados y patrones en establecimientos de 5 empleados o menos, excluyendo aquellos con educación universitaria.
- f/ Patrones y asalariados en establecimientos de 6 empleados o más.
- g/ La distribución de los ocupados agropecuarios por categorías se realizó a partir de la ENIGFAM 1998-1999 (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998-1999), pues la ENCOVI 2000 parece sobreestimar la cantidad de cuenta propia y trabajadores familiares con respecto a los patrones y asalariados.

Al igual que cuando se considera la región en su conjunto, los trabajadores por cuenta propia forman grupos de ocupados informales más importante en cada país, seguidos por los

ocupados en microempresas. El servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados son relativamente poco importantes en cada uno de los países.

Más de una tercera parte del total de ocupados de Guatemala, Honduras y Nicaragua están en el sector agropecuario, y en su importancia relativa es similar a la del informal. En cambio, en Costa Rica, El Salvador y Panamá, solamente cerca de 20% de los ocupados están en él.

Con excepción de Costa Rica, los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados conforman el grupo más importante dentro del sector agropecuario, con magnitudes relativamente elevadas en Nicaragua, Guatemala y Honduras. En Costa Rica los patrones y asalariados agropecuarios superan a los de por cuenta propia y no remunerados. Cuando se desagrega esta última categoría por el número de empleados, tratando de diferenciar la escala de las explotaciones, sólo en Costa Rica y Panamá los ocupados en explotaciones más grandes superan a los ocupados en las de menor tamaño.

Ahora bien, se estima que del total de ocupados a nivel centroamericano en el año 2000 (13,5 millones de personas de 12 años y más), 8,9 millones eran hombres (65,8%), mientras que 4,6 millones eran mujeres (34,2%). O sea, que de cada tres ocupados, prácticamente dos eran hombres y uno mujer.¹⁶ Esa proporción de ocupación entre hombres y mujeres se mantiene por países, con excepción de El Salvador, donde las mujeres representan 39,1% del total de ocupados.

En el caso de los hombres, a nivel regional el sector agropecuario es el más importante desde el punto de vista del empleo, pues 42,5% está ocupado en él (véase el cuadro IV-2 del anexo IV). El sector formal es el segundo en importancia, absorbiendo 30,9% del total de hombres ocupados, mientras que el informal es el menos importante en términos relativos con apenas 26,6% de los ocupados.

Para las mujeres centroamericanas la situación es diferente a la de los hombres, pues 59,2% se inserta en el sector informal. El sector formal es el segundo en importancia, ocupando a 31,6% de las mujeres, mientras que el empleo agropecuario es bastante reducido, con apenas 9,1% de las ocupadas en él.

La importancia del sector informal para las mujeres es tal que, en términos absolutos, su número supera al de los hombres: 2,7 millones de mujeres contra 2,4 millones de hombres en el año 2000.

Las mujeres se insertan en el sector informal principalmente como trabajadoras por cuenta propia (a nivel regional, la mitad de las mujeres informales se encuentra en esa situación), mientras que para los hombres el cuentapropismo es tan importante como la ocupación en microempresas.

En términos relativos, el sector formal a nivel regional es tan importante para los hombres como para las mujeres (30,9% y 31,6% del total de ocupados, respectivamente). Hay diferencias

¹⁶ A nivel regional, las tasas netas de ocupación, o sea, la relación entre los ocupados con respecto a la población de 12 años y más fueron de 73,9% para los hombres y de 38,1% para las mujeres.

por países, pues mientras en Costa Rica, Honduras y Panamá la importancia relativa del sector público es mayor para las mujeres que para los hombres, en El Salvador y Guatemala sucede lo contrario, mientras que en Nicaragua las proporciones son iguales. Sin embargo, debe tenerse presente que cuando se consideran cifras absolutas, el número de hombres en el sector público supera al de las mujeres (637.500 hombres con respecto a 497.700 mujeres a nivel centroamericano), situación que se repite en todos los países, excepto en Honduras, donde el número de mujeres es superior.

El cuadro 14 muestra la estructura de ocupación por ramas de actividad en cada país y para el Istmo Centroamericano en su conjunto, diferenciando según el tipo de empleo. Como actividad productiva independiente, la agropecuaria es la más importante en términos de empleo, pues en ella se ubica el 30,4% de los ocupados, o sea, casi uno de cada tres. La actividad comercial (con restaurantes y hoteles) destaca con 22,5% de los ocupados. Si se excluye este servicio y transporte, almacenamiento y comunicaciones, en el que se encuentra 3,7% de los ocupados, el resto de las actividades de servicios absorbe 25,1% de los ocupados. La actividad industrial absorbe 12,7% de los ocupados y la construcción 5,4%.

En cuanto a la composición relativa del empleo, hay diferencias entre los países. Como ya se ha visto, el sector agropecuario es más importante en Guatemala, Honduras y Nicaragua que en El Salvador, Panamá y Costa Rica. El sector industrial absorbe mayores proporciones de empleo en El Salvador, Honduras y Guatemala que en Panamá, Nicaragua y Guatemala. El comercio tiene una importancia relativa similar en todos los países.

A nivel regional, el porcentaje de ocupados formales solamente supera al de los informales en el sector de la industria manufacturera y en algunos servicios. En las actividades comerciales la diferencia es muy marcada: prácticamente 75% de los ocupados en estas actividades son informales contra 25% de los formales. En construcción los porcentajes son 60% y 40%, respectivamente, mientras que en transporte, almacenamiento y comunicaciones son 55% y 45% (cuadro 14).

Esta distribución general es similar en los países, con algunas características particulares. Costa Rica muestra un porcentaje bastante mayor de ocupados formales en la actividad industrial con respecto a los demás países. Panamá, Costa Rica y El Salvador presenta igualmente porcentajes de ocupación formal relativamente más elevados en otros servicios que el resto. Al respecto, Guatemala es el único país en que el porcentaje de informales en otros servicios supera al de los formales.

Costa Rica y Panamá son los países que tienen las menores brechas entre formalidad e informalidad en las ramas de actividad no agropecuarias. En los casos en que las brechas son elevadas, éstas se dan a favor de la formalidad.

El 42,5% de los hombres centroamericanos ocupados se dedica a actividades agropecuarias, 18,1% se ocupa en otros servicios, 15,4% en comercio (con restaurantes y hoteles), 10,4% en industria, 8,3% en construcción y 5,2% en transporte, almacenamiento y comunicaciones (véase el cuadro IV-3 del anexo IV). En cambio, 37,6% de las mujeres se ocupa en otros servicios, 34,9% en comercio y 16,8% en industria, mientras que las demás actividades representan porcentajes muy pequeños (cuadro IV-3 del anexo IV).

Cuadro 14

ISTMO CENTROAMERICANO: OCUPADOS DE 12 AÑOS Y MÁS SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD, POR SECTOR, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Total	Agropecuario	Industria manufacturera	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almace- namiento y comunica- ciones	Otros servicios
Istmo Centroamericano	100,0	30,4	12,7	5,4	22,5	3,7	25,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	31,2	0,0	55,6	39,9	25,5	44,9	57,6
Informal	38,4	0,0	44,4	60,1	74,5	55,1	42,4
Agropecuario	30,4	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Costa Rica	100,0	17,3	14,8	6,7	21,3	6,2	33,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	49,7	0,0	68,7	48,4	49,8	52,0	66,5
Informal	33,0	0,0	31,3	51,6	50,2	48,0	33,5
Agropecuario	17,3	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	100,0	21,4	18,7	5,1	26,3	4,7	23,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	35,3	0,0	52,8	46,3	22,4	41,0	64,0
Informal	43,3	0,0	47,2	53,7	77,6	59,0	36,0
Agropecuario	21,4	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guatemala	100,0	37,8	8,7	5,8	21,7	2,3	23,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	23,7	0,0	53,2	35,8	21,8	39,9	47,8
Informal	38,5	0,0	46,8	64,2	78,2	60,1	52,2
Agropecuario	37,8	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Honduras	100,0	35,0	16,9	4,7	20,8	2,4	20,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	26,6	0,0	53,2	31,2	17,5	41,1	56,8
Informal	38,4	0,0	46,8	68,8	82,5	58,9	43,2
Agropecuario	35,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nicaragua	100,0	35,1	9,5	4,9	24,0	3,8	22,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	24,6	0,0	55,4	38,2	16,2	41,3	52,8
Informal	40,3	0,0	44,6	61,8	83,8	58,7	47,2
Agropecuario	35,1	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Panamá	100,0	21,5	9,8	5,3	20,3	6,6	36,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	46,8	0,0	57,7	49,1	48,9	54,5	68,5
Informal	31,7	0,0	42,3	50,9	51,1	45,5	31,5
Agropecuario	21,5	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Cuando se analiza la proporción de ocupados formales e informales por rama de actividad y sexo, el resultado más significativo para la región en su conjunto es que mientras para los hombres los mayores porcentajes de ocupados formales se presentan en industria y en otros servicios, para las mujeres se dan en construcción y en transporte, almacenamiento y comunicaciones. Esta situación se explica por los bajos niveles de ocupación de las mujeres en esas ramas y por las diferencias en el tipo de actividades que tradicionalmente realizan las mujeres con respecto a los hombres.

2. Informalidad y precariedad laboral

Precariedad laboral es un concepto muy amplio que en los años ochenta se utilizó para describir los empleos atípicos, o sea, aquellos de tiempo parcial para un solo e identificable empleador a ser realizados en un plazo indeterminado en el domicilio del empleador y generalmente no protegidos por la legislación laboral y la seguridad social. Con el paso del tiempo, se fueron identificando otras características, entre ellas: **la inestabilidad laboral** caracterizada por la ausencia de contratos de trabajo, el recurso de contratos temporales y empleos temporales sin contrato; **la inseguridad laboral** caracterizada por la ausencia de cobertura de la seguridad social y otras formas de inseguridad; y **la insuficiencia laboral** caracterizada por el subempleo en términos de tiempo y de salarios.

En esta sección se analiza la precariedad laboral en el Istmo Centroamericano,¹⁷ vinculada con los sectores de ocupación anteriores previamente considerados. Como se demuestra a continuación, los sectores informal y agropecuario presentan una mayor precariedad laboral que el sector formal.

La información utilizada proviene de las encuestas de hogares de cada uno de los países, y aunque hay diferencias en la información (véase el cuadro 15), la disponible permite obtener conclusiones regionales.

Para la dimensión de la inestabilidad laboral se cuenta con información de cuatro países sobre la ausencia de contratos de trabajo de los asalariados, y de dos países sobre el empleo ocasional, estacional o temporal del mismo tipo de ocupados. Como lo reflejan las cifras del cuadro 15, en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá los contratos de trabajo rigen principalmente para los asalariados del sector formal. Sin embargo, más de la mitad de los asalariados de este sector no están protegidos por estos, con excepción de Panamá, donde rigen contratos para 85,7% de los asalariados formales. En los sectores agropecuario e informal un mínimo de los asalariados cuenta con contrato, nuevamente con excepción de Panamá, donde los porcentajes son mayores. Los asalariados informales son los más expuestos a la precariedad laboral en este sentido.

¹⁷ En *Panorama Social 1999-2000* (CEPAL, 2000a: 97-102) se analizó el fenómeno en un número reducido de países latinoamericanos, considerando: i) el trabajo asalariado no permanente, ii) el trabajo asalariado sin contrato de trabajo, y iii) el trabajo asalariado sin seguridad social.

Cuadro 15

ISTMO CENTROAMERICANO: OCUPADOS DE 12 AÑOS Y MÁS POR SECTOR SEGÚN
DIMENSIONES DE PRECARIEDAD LABORAL, ALREDEDOR DE 2000

	Inestabilidad laboral		Inseguridad laboral	Insuficiencia laboral	
	Porcentaje de asalariados sin contrato de trabajo a/	Porcentaje de asalariados con empleo ocasional o temporal a/	Porcentaje de ocupados que no cotizan a la seguridad social	Porcentaje de ocupados con subempleo visible b/	Porcentaje de asalariados con subempleo invisible b/
Costa Rica	-	9,2	37,9	9,7	9,9
Formal	-	5,7	17,0	4,6	6,0
Informal	-	17,3	65,3	13,7	12,4
Agropecuario	-	16,8	45,6	16,4	23,6
El Salvador	62,2 c/	30,5	70,9	-	-
Formal	54,5 c/	13,9	24,1	-	-
Informal	93,4 c/	47,9	96,0	-	-
Agropecuario	91,0 c/	74,8	97,2	-	-
Guatemala	63,7	-	82,8	-	-
Formal	50,8	-	42,7	-	-
Informal	90,4	-	97,9	-	-
Agropecuario	81,5	-	92,5	-	-
Honduras	-	-	-	2,4	26,8
Formal	-	-	-	1,1	9,3
Informal	-	-	-	3,9	45,7
Agropecuario	-	-	-	1,9	49,8
Nicaragua	66,5	-	83,9	-	-
Formal	54,5	-	45,5	-	-
Informal	90,4	-	96,2	-	-
Agropecuario	77,8	-	96,6	-	-
Panamá	21,4	-	-	-	-
Formal	14,3	-	-	-	-
Informal	74,8	-	-	-	-
Agropecuario	40,2	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países:

Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000; Guatemala: Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de 2000 (ENCOVI 2000); Honduras: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999; Nicaragua: Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1998; y Panamá: Encuesta Niveles de Vida 1997.

a/ Excluye aprendices y servicio doméstico.

b/ La definición de los dos tipos de subempleo fue realizada por los institutos de estadística de los respectivos países. En el caso del subempleo invisible se incluye el servicio doméstico.

c/ Porcentaje del total de asalariados permanentes.

En lo que respecta a la inestabilidad laboral caracterizada por el empleo ocasional, estacional o temporal, se dispone de información de Costa Rica y El Salvador. Este tipo de inestabilidad es bastante menor entre los asalariados formales. En Costa Rica es más elevada y de magnitud similar entre los asalariados de los otros dos sectores, mientras que en El Salvador es más elevada entre los asalariados agropecuarios que entre los informales.

Cuando se analiza la inestabilidad laboral por sexo (véase el cuadro IV-4 del anexo IV), un resultado sumamente interesante es que, en términos relativos, las mujeres asalariadas en el sector formal tienen mayor estabilidad que los hombres. En los cuatro países para los que se dispone de información sobre contratos de trabajo (El Salvador Guatemala, Honduras y Panamá), el porcentaje de mujeres asalariadas en el sector formal sin contrato de trabajo es menor que el de los hombres. Además, en Costa Rica y El Salvador el porcentaje de mujeres con empleo ocasional, estacional o temporal en el sector formal es menor que el de sus pares masculinos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las mujeres ocupadas se inserta en el sector informal.

En lo que se refiere a la inseguridad laboral, vista aquí como la no cotización a la seguridad social,¹⁸ se dispone de información para todos los países con excepción de Honduras y Panamá. La cotización a la seguridad social es bastante mayor para los ocupados formales, aunque hay diferencias por países. Mientras que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua la cobertura de seguridad social de los ocupados en actividades informales y agropecuarias es muy baja, en Costa Rica es bastante elevada.

En Costa Rica llama la atención que el mayor porcentaje de no cotización se da en el sector informal (y no en el agropecuario), situación que se explica por el alto porcentaje de mujeres que participan en ese sector pero que están cubiertas de manera indirecta por el seguro social. Como se desprende del cuadro IV-4 del anexo IV, mientras que 42,1% de los hombres en el sector informal cotiza, el porcentaje de mujeres que lo hace es de apenas 24,4%. No obstante, 50,2% de las mujeres informales están aseguradas indirectamente, por lo que sólo 25,3% del total no está cubierto por la seguridad social. En el caso de los hombres, únicamente 7,2% está cubierto indirectamente contra 43,3% del total sin seguridad social.

En los demás países para los que se dispone información, los porcentajes de mujeres en el sector formal que cotizan a la seguridad social son mayores que los de los hombres. En cambio, en los sectores agropecuario e informal no hay una diferencia clara.

Finalmente, en el caso de la insuficiencia laboral, es decir, el subempleo en términos de tiempo y salarios, se utilizan aquí los porcentajes de ocupados con subempleo visible¹⁹ y de

¹⁸ Como variable de análisis, en este caso se optó por la no cotización a la seguridad social, y no por la cobertura o no cobertura propiamente, dando prioridad a los derechos de los ocupados, más que a los beneficios que indirectamente puedan percibir por la cotización de otros miembros del hogar.

¹⁹ Se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de una jornada completa en su ocupación principal y ocupación secundaria (si la tiene), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajo independiente.

ocupados asalariados con subempleo invisible,²⁰ información disponible solamente para Costa Rica y Honduras.

Más allá de las diferencias en las magnitudes, las cifras para ambos países reflejan que la insuficiencia laboral en términos de tiempo de trabajo y de salario es menor en el sector formal que en el informal, y en este último menor que en el agropecuario, aunque en estos dos es bastante más elevada que en el formal.

En el caso del subempleo visible por sexo, el porcentaje de mujeres es mayor que el de los hombres, tanto en Costa Rica como en Honduras, situación que se reproduce en casi todos los sectores de ocupación. En cambio, en el caso del subempleo invisible hay algunas diferencias. Mientras que en Costa Rica el porcentaje de mujeres en esta categoría es bastante menor que el de los hombres en el sector informal, en Honduras sucede lo contrario, e inclusive el porcentaje de mujeres subempleadas (63,2%) más que duplica el de los hombres (30%). En el sector agropecuario los porcentajes de subempleo son bastante similares para hombres y mujeres, mientras que en Honduras el de los hombres es muy superior (51% y 32,6%).

Los resultados anteriores pueden ser generalizados para la región en su conjunto, de manera que ésta se puede caracterizar por elevados niveles de precariedad laboral, especialmente entre los ocupados en los sectores informal y agropecuario. Mejorar el nivel de vida de la población centroamericana pasa necesariamente por la reducción de la precariedad laboral en sus diferentes dimensiones.

3. Informalidad, ingresos laborales y pobreza

Hasta ahora se ha visto que hacia el año 2000 solamente tres de cada 10 centroamericanos se ocupaban en el sector formal, mientras que prácticamente siete de cada 10 lo estaban en los sectores informal y agropecuario, de manera especial en el sector tradicional de este último. Además, se comprobó la elevada precariedad laboral que padecen los ocupados en los sectores informal y agropecuario. Ahora bien, la baja productividad que caracteriza el sector informal, resultado de las bajas dotaciones de capital humano y físico, se traduce en bajos ingresos para los ocupados en ellas. Una situación similar se presenta en los ingresos de los ocupados en el sector agropecuario, dada la predominancia del sector tradicional, que es de subsistencia. Como se verá a continuación, los ingresos laborales de los informales y los ocupados agropecuarios son bastante menores que los ingresos de los formales, lo cual tiene una implicación muy importante

²⁰ Se refiere a las personas ocupadas asalariadas que trabajan habitualmente una jornada completa o más en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tiene) y cuyo ingreso laboral es inferior al salario mínimo vigente en el momento de la encuesta. El cálculo incluye servicio doméstico, pero no a trabajadores familiares no remunerados.

para los hogares porque la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos es mayor en los hogares de los ocupados informales y agropecuarios.²¹

En el cuadro 16 se muestran los ingresos laborales promedio (salarios y renta por trabajo independiente) de los ocupados en cada país alrededor del año 2000. Hay diferencias entre países. Los ingresos laborales de la totalidad de los ocupados en Panamá y Costa Rica son bastante mayores que los del resto de los países. Los ocupados salvadoreños tienen una situación intermedia, luego los hondureños y guatemaltecos, y finalmente los nicaragüenses con los menores ingresos.

Cuadro 16

INGRESOS LABORALES a/ PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 12 AÑOS Y MÁS
SEGÚN SECTOR DE OCUPACIÓN POR PAÍSES, ALREDEDOR DE 2000

(Dólares del año 2000 por mes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá b/
Todos los ocupados	369,2	245,8	158,0	163,6	129,0	391,5
Formales	485,0	376,4	336,0	247,2	235,0	567,0
Informales	269,8	177,4	117,6	130,5	114,8	218,8
Agropecuarios	226,0	166,8	87,6	136,5	71,0	161,0

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Incluye salarios y la renta por el trabajo independiente.

b/ A partir de la Encuesta de Hogares 2000. Debe tomarse en cuenta que en ese año la encuesta no incluyó las áreas indígenas y de difícil acceso; y además que para la conformación de los sectores de ocupación se consideran los ocupados en establecimiento de 4 empleados o menos, pues no es posible diferenciar los de 5 o menos (como en los demás países).

Los ingresos laborales de los ocupados formales son, en promedio, significativamente más altos que los de los ocupados en los sectores informal y agropecuario. Con respecto a los informales, los ingresos promedio de los ocupados formales son 1,8 veces superiores en Costa Rica, 1,9 veces en Honduras, y el doble o más en los demás países, ascendiendo a 2,9 veces en Guatemala.

²¹ Dos aspectos son importantes aquí. En primer lugar, que la pobreza es un fenómeno que afecta a los hogares en su conjunto, y sus ingresos pueden provenir de diferentes fuentes (laborales y no laborales), y en el caso de los ingresos laborales pueden provenir de ocupados en diferentes sectores (cuando hay más de un ocupado en el hogar). Sin embargo, es válido comparar el sector de ocupación con la condición de pobreza del hogar. En segundo lugar, una serie de características importantes de los hogares pobres se toman como un dato, pues han sido ampliamente estudiadas: con respecto a los no pobres, los hogares pobres son más numerosos y tienen mayores tasas de dependencia demográfica y mayores tasas de dependencia económica (en buena parte como resultado también de menores tasas de ocupación/mayores niveles de desocupación).

Los ingresos promedio de los ocupados agropecuarios son los más bajos en todos los países, con excepción de Honduras, donde son ligeramente superiores a los de los ocupados informales.

Ahora bien, al vincular la ocupación con la situación de pobreza de los hogares, hacia el año 2000 43,6% de los centroamericanos de 12 años y más ocupados pertenecían a hogares pobres (véase el cuadro 17). La incidencia de la pobreza es mayor entre los ocupados agropecuarios que entre los informales, y en estos últimos es mayor que entre los formales, consistentemente con los ingresos laborales promedio. Solamente 18,9% de los ocupados en el sector formal pertenece a hogares pobres, porcentaje que se reduce a 13,3% en el caso de los empleados públicos.

Entre los informales, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de los trabajadores familiares no remunerados, seguidos por los trabajadores por cuenta propia, de servicio doméstico y en menor grado por los ocupados en microempresas. En el sector agropecuario, la incidencia más elevada se presenta en el sector tradicional, especialmente en los hogares de los campesinos, es decir, de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

Cuando se considera la distribución de los ocupados según condición de pobreza, casi la mitad de los ocupados pobres se encuentran en el sector agropecuario (48,4%), 38% en el sector informal y solamente 13,6% en el sector formal (cuadro 17). Desagregando aún más, cuatro de cada 10 ocupados pobres (39,8%) son campesinos (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares agropecuarios), y prácticamente dos de cada 10 (18,6%) son trabajadores por cuenta propia (excluyendo profesionales y técnicos). Sólo 11% tiene ocupación formal en el sector privado y 9,4% son patrones y asalariados en microempresas.

Al desagregar la ocupación por sexo, resalta que la incidencia de la pobreza en los hogares de las mujeres ocupadas es menor que la de los hombres (38% y 46,7%, respectivamente). Este resultado es muy significativo, pues está relacionado con la importancia que para la mitigación de la pobreza tiene un segundo ingreso laboral en el hogar, que en este caso corresponde al que aportan las mujeres cuyo compañero está ocupado y percibe un ingreso. En el cuadro IV-5 del anexo IV se muestra la incidencia de la pobreza en los hogares según el número de ocupados, reflejando claramente la fuerte reducción en la pobreza de los hogares cuando el número de ocupados aumenta a dos.

Tanto para las mujeres como para los hombres, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de los ocupados agropecuarios, seguida por los hogares de los trabajadores informales y bastante menor en los hogares de los trabajadores formales. Sin embargo, en el caso del sector informal la incidencia de la pobreza es mayor en las mujeres que en los hombres, mientras que en el sector formal sucede lo contrario.

Cuadro 17

ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS DE
12 AÑOS Y MÁS SEGÚN SECTOR DE OCUPACIÓN, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2000

(Porcentajes)

	Incidencia de la pobreza			Distribución pobres		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	43,6	46,7	38,0	100,0	100,0	100,0
Formal	18,9	21,3	14,8	13,6	14,2	12,3
Sector privado	21,0	22,8	17,5	11,0	11,6	9,6
Sector público	13,3	16,3	9,6	2,6	2,5	2,7
Informal	43,2	40,7	45,1	38,0	23,2	70,4
Cuenta propia a/	44,8	40,4	47,9	18,6	10,1	37,1
Microempresas	37,1	38,3	34,4	9,4	10,0	8,2
Servicio doméstico	41,6	46,8	41,3	4,2	0,4	12,5
Trabajadores familiares no remunerados	52,4	53,5	51,9	5,8	2,7	12,5
Agropecuario	69,3	69,0	71,8	48,4	62,7	17,3
Moderno	46,5	46,3	48,3	3,8	4,6	1,9
Tradicional						
Cuenta propia y familiares no remunerados	74,9	74,5	78,5	39,8	51,2	14,7
Patrones y asalariados (5 o menos empleados)	56,1	56,6	47,6	4,9	6,9	0,6

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Excluye profesionales y técnicos.

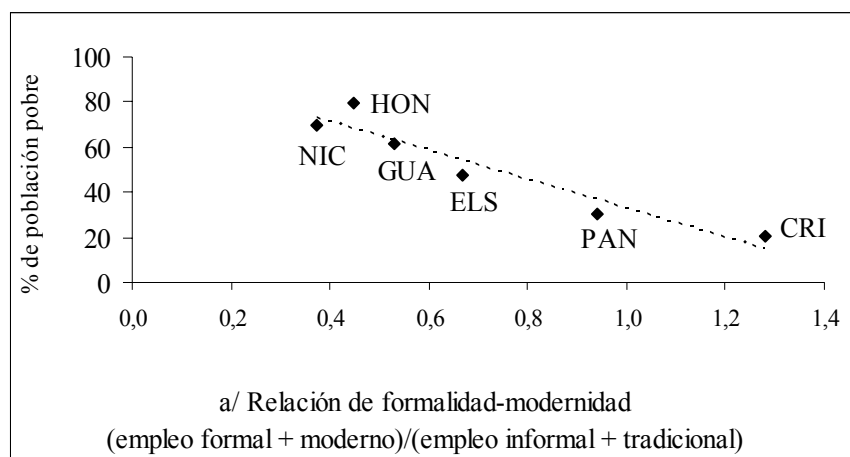
Cuando se considera la distribución de los ocupados pobres por sexo, resulta que 62,7% de los hombres ocupados en situación de pobreza pertenece al sector agropecuario (51,2% campesinos), mientras que 70,4% de las mujeres pertenecen al sector informal (37,1% de trabajadoras por cuenta propia, excluyendo profesionales y técnicos).

Los resultados hasta ahora obtenidos muestran que la ocupación en los sectores informal y agropecuario tradicional, ambos de baja productividad, está asociada con una mayor incidencia de la pobreza en los hogares. Si se denomina “relación de formalidad-modernidad” a la proporción que resulta de dividir el total de ocupados en los sectores no agropecuario formal y agropecuario moderno entre los ocupados en los sectores no agropecuario informal y agropecuario tradicional, ²² es posible comprobar que en los países del Istmo Centroamericano hay una fuerte relación inversa entre la relación de formalidad-modernidad y la incidencia de la pobreza. Como se refleja en el gráfico 11, a medida que aumenta la proporción de ocupados formales y agropecuarios modernos, la incidencia de la pobreza en la población se reduce.

²² Relación de formalidad-modernidad = (no agropecuario formal + agropecuario moderno) / (no agropecuario informal + agropecuario tradicional).

Gráfico 11

ISTMO CENTROAMERICANO: RELACIÓN DE FORMALIDAD-MODERNIDAD a/ E INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 2000



El resultado anterior es sumamente importante, pues comprueba que en el conjunto de posibilidades y condiciones necesarias para reducir la pobreza ocupa un lugar destacado la generación de empleos no agropecuarios formales y agropecuarios modernos por encima de los empleos no agropecuarios informales y agropecuarios tradicionales.

Pero además de la generación de empleos no agropecuarios formales y agropecuarios modernos, es importante atender a la población actualmente ocupada en los sectores no agropecuario, informal y agropecuario tradicional para aliviar su situación de pobreza. Ello supone aumentar sus ingresos. En el caso del sector informal, la prioridad es el incremento de la productividad, aumentando sus dotaciones de capital humano y físico mediante programas de capacitación, crédito y otros. En el caso del sector agropecuario tradicional, el incremento de los ingresos pasa por mejorar los caminos rurales, la asistencia técnica, el crédito, el mercadeo de los productos, etc.

Más adelante se analiza el impacto de aumentos en los ingresos de los ocupados informales y agropecuarios sobre la pobreza. Antes es importante analizar lo sucedido durante los años noventa en la generación de empleo.

4. Crecimiento económico y generación de empleo en los años noventa

En la década de los años noventa, las economías de los países del Istmo Centroamericano mostraron tasas de crecimiento “modestas” si se comparan con las de décadas anteriores, exceptuando las de los años ochenta. Como se refleja en el cuadro 18, mientras que en los años cincuenta las economías centroamericanas crecieron en promedio 4,5% anual, en los sesenta y setenta lo hicieron a 5,9% y 5,3%, respectivamente. En la década de los ochenta, en cambio, el crecimiento promedio se redujo 1,6% (excluyendo los años de mayor caída de la producción en

El Salvador y Nicaragua a raíz de sendas guerras), para alcanzar 4,1% en los años noventa. En términos generales, el comportamiento del crecimiento de las economías centroamericanas no es diferente al del resto de las economías latinoamericanas

Cuadro 18

TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB TOTAL DE LOS PAÍSES
DEL ISTMO CENTROAMERICANO, 1950-2000

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Promedio simple	4,5	5,9	5,3	1,6	4,1
Costa Rica	5,9	6,1	5,8	2,4	5,1
El Salvador	4,4	5,5	4,8 a/	1,7 *	4,6
Guatemala	3,8	5,2	5,7	1,2	4,0
Honduras	2,7	4,3	4,7	2,4	3,0
Nicaragua	5,4	6,5	5,1 b/	-0,7	3,1
Panamá	4,9	7,8	5,7	2,8	4,8

Fuente: CEPAL, a partir de las cifras de cuentas nacionales de los países.

a/ No incluye los años 1979-1982. Con esos años, los promedios para 1970-1980 serían de 2,5% para el PIB total, 3% el agropecuario y 2,4% el no agropecuario; y para 1980-1990, -1,3%, -1,7% y -1,3%, respectivamente.

b/ No incluye los años 1978 y 1979. Con esos años, los promedios de la década quedarían en 1% para el PIB total, -0,2% el agropecuario y 1,7% el no agropecuario.

Resulta importante entonces conocer la forma en que ese crecimiento económico ha afectado la generación de empleo. Lamentablemente no hay información sobre la evolución del empleo para todo el período considerado, pero sí es posible analizar lo acontecido en la década de los años noventa.

Se estima que los países del Istmo generaron juntos en promedio 506.000 empleos anuales en la década de los años noventa (véase el cuadro 19); sin embargo, solamente 153.000 de ellos fueron formales contra 265.000 informales y 88.000 agropecuarios. Esto significa que, a nivel de la región en su conjunto, de cada 10 empleos generados en el período solamente tres fueron formales, 5,3 informales y 1,7 agropecuarios.

Hay diferencias importantes por países. Por una parte, solamente Panamá y Costa Rica lograron que más de la mitad de los empleos generados fueran formales, seguidos por El Salvador con cuatro de cada 10 empleos formales. La generación de empleos formales fue muy baja en los demás países, especialmente en Nicaragua, con sólo uno de cada 10.

Cuadro 19

ISTMO CENTROAMERICANO: INCREMENTO ANUAL PROMEDIO EN EL NÚMERO DE
OCUPADOS DE 12 AÑOS Y MÁS SEGÚN SECTOR ENTRE 1990 Y 2000

(Cifras absolutas y relativas)

País	Período	Promedio anual de nuevos ocupados (personas)				Proporción de cada 10 nuevos ocupados por sector		
		Total	Formales	Informales	Agropecuarios	Formales	Informales	Agropecuarios
Istmo		506.366	152.975	265.507	87.884	3,0	5,3	1,7
Costa Rica	1990-2000	43.851	26.051	19.063	-1.264	5,9	4,3	-0,3
El Salvador	1995-2000	70.187	28.319	47.312	-5.443	4,0	6,7	-0,8
Guatemala	1989-2000	145.058	39.351	79.312	26.395	2,7	5,5	1,8
Honduras	1990-1999	87.226	27.626	42.390	17.209	3,2	4,9	2,0
Nicaragua	1993-1998	135.599	15.642	65.369	54.589	1,2	4,8	4,0
Panamá a/	1991-2000	24.445	15.987	12.061	-3.602	6,5	4,9	-1,5

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Como la encuesta de 1991 solamente provee información de ocupación para las personas de 15 años y más, en el año 2000 se utilizó el mismo grupo de población para lograr la comparabilidad requerida. Debe tenerse presente que para efectos de conformación de los sectores, las encuestas de hogares de este país diferencian los establecimientos de cuatro empleados o menos (en lugar de cinco o menos como lo hace el resto de países).

El resultado obtenido para el Istmo Centroamericano en su conjunto es consistente con el comportamiento de América Latina. En el *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001: 96) se señala que en las áreas urbanas de América Latina, “de cada 10 personas que se integraron al mercado laboral durante el decenio [de los noventa], 7 lo hicieron al sector informal”.²³ Otros informes, por ejemplo los Panoramas Laborales de la OIT, arrojan resultados similares. Es por ello que se afirma que uno de los aspectos más relevantes de la dinámica de las economías latinoamericanas en los años noventa ha sido su incapacidad para generar empleos formales, y por esa vía lograr reducciones significativas en la pobreza y mejorar el nivel de vida general de la población.

Es importante analizar ahora las elasticidades de creación de empleo con respecto al PIB.²⁴ Al estimarlas considerando la totalidad del empleo (agropecuario y no agropecuario —formal e informal—), como se muestra en el cuadro 20, resultan menores que 1 en Costa Rica y Panamá, iguales o ligeramente superiores a 1 en Guatemala, El Salvador y Honduras, y bastante más elevadas en Nicaragua.

²³ Si bien es cierto que esta estimación corresponde a las áreas urbanas, no hay contradicción con los resultados del presente estudio, pues si se excluyen los empleos agropecuarios (que corresponden principalmente a las áreas rurales), las proporciones de nuevos empleos serían 6,4 informales y 3,6 formales por cada 10, magnitudes que no difieren significativamente del promedio latinoamericano.

²⁴ La elasticidad empleo con respecto al producto indica en qué porcentaje se incrementa el empleo total por cada 1% de crecimiento del PIB.

Hay entonces una relación inversa entre la elasticidad de creación de empleo con respecto al PIB y la proporción de empleos formales creados en las economías, es decir, que en los países con elasticidades menores la proporción de empleos formales creados fue mayor y viceversa. Si se consideran solamente las actividades no agropecuarias (formales e informales) y se relacionan con la respectiva elasticidad, la relación se torna más fuerte aún.

Cuadro 20

ELASTICIDAD EMPLEO DEL PRODUCTO EN LOS AÑOS NOVENTA POR PAÍS

País	Período	PIB y empleo total			PIB no agropecuario y empleo formal
		Total	Agropecuario	No agropecuario	
Costa Rica	1990-2000	0,6	-0,1	0,9	0,8
El Salvador	1995-2000	1,1	-1,0	1,5	1,2
Guatemala	1989-2000	1,0	0,5	1,6	1,2
Honduras	1990-1999	1,4	0,9	1,8	1,7
Nicaragua	1993-1998	3,0	2,3	3,4	1,3
Panamá	1991-2000	0,7	-0,8	1,1	1,0

Fuente: CEPAL, con las estimaciones de empleo de las encuestas de hogares para los años respectivos y cifras de cuentas nacionales.

Las mismas elasticidades fueron calculadas diferenciando también producción y empleo agropecuario y no agropecuario. En todos los países, las elasticidades son mayores en las actividades no agropecuarias que en las agropecuarias. En este último sector son negativas en algunos países. Sin embargo, las mayores elasticidades en la parte no agropecuaria deben ser tomadas con cautela, pues incluyen el fuerte aumento en los empleos informales al que hemos hecho referencia. Por ello se optó por hacer el cálculo de la elasticidad empleo formal del producto no agropecuario con los resultados descritos en el cuadro 20. En este caso, las elasticidades muestran menores diferencias, con Costa Rica en un extremo (0,8) y Honduras en el otro (1,7), mientras que en los demás países se ubican alrededor de 1,2. Es decir que, en términos generales, durante la década de los años noventa el empleo formal en el Istmo Centroamericano creció poco más de 1% por cada 1% de incremento del PIB no agropecuario. Más allá de si estas elasticidades son altas o no, lo importante de los resultados anteriores es que, de mantenerse así, se requerirían tasas de crecimiento económico muy elevadas para lograr reducciones significativas de la pobreza por la vía de la generación de empleo formal.

Llama la atención también que los mismos tres países que tuvieron el mejor desempeño en la generación de empleo formal (Panamá y Costa Rica y en alguna medida El Salvador), muestran reducciones del empleo agropecuario, a diferencia de Nicaragua, que tiene un fuerte incremento.

La reducción del empleo agropecuario en los países del Istmo Centroamericano en el período de estudio es consistente con el comportamiento global de las economías latinoamericanas. Refiriéndose a América Latina y el Caribe, Weller (2000: 94) señala que “durante los años noventa se mantuvieron las tendencias de largo plazo hacia una reducción del

empleo en el sector primario y un aumento en el sector terciario, mientras que la expansión relativa del empleo en el sector secundario, interrumpida a comienzos de los años ochenta y reactivada a fines de esa década, aparentemente llegaba a su fin, hecho que se destaca como el principal cambio de tendencia a nivel sectorial”.²⁵

En el cuadro IV-6 del anexo IV se muestran las tasas de crecimiento del PIB agropecuario en los países del Istmo Centroamericano para el período 1950-2000. En general, estas tasas son menores que las del PIB no agropecuario, de manera que la producción agropecuaria ha perdido participación relativa dentro de la producción total en cada uno de los países. A nivel del Istmo, la década de los años sesenta fue la de mayor crecimiento de la producción agropecuaria. Ahora bien, las reducciones del empleo agropecuario han sido resultado de procesos de modernización en algunos segmentos del sector, lo cual ha provocado importantes aumentos en la productividad del trabajo (Weller, 2000). Sin embargo, el excedente de oferta de mano de obra para la realización de trabajos agropecuarios ha terminado, engrosando en buena medida el empleo informal, fomentando también la migración a las áreas urbanas con el consecuente aumento de la pobreza extrema a que se hizo referencia en el capítulo I.

5. Aumento en los ingresos laborales y reducción de la pobreza en el Istmo Centroamericano

La generación de empleos formales constituye una importante vía para la reducción de la pobreza vista como situación de ingresos insuficientes. Las políticas económica y social deben actuar conjuntamente para lograr el objetivo de aumentar la generación de empleos formales no precarios. Sin embargo, los actuales ocupados en los sectores informal y agropecuario requieren de acciones inmediatas que les permitan aumentar sus ingresos y así reducir la situación de pobreza que enfrentan. Anteriormente se mencionaron algunas de las prioridades de acción para aumentar esos ingresos. En el caso del sector informal, la prioridad es el incremento de la productividad, aumentando sus dotaciones de capital humano y físico mediante programas de capacitación, crédito y otros. En el caso del sector agropecuario, especialmente el tradicional, el aumento de los ingresos pasa por mejorar los caminos rurales, la asistencia técnica, el crédito, el mercadeo de los productos, etc. No obstante, debe tomarse en cuenta que para lograr reducciones significativas en la pobreza, el incremento del ingreso laboral de los ocupados en esos sectores debe ser muy elevado, lo cual constituye un verdadero reto para las políticas económica y social.

En esta sección se analiza el impacto sobre la pobreza del aumento en los ingresos laborales de los ocupados en los sectores informal y agropecuario que forman parte de hogares pobres. Para ello se realiza una serie de simulaciones que elevan los ingresos laborales en 25%, 50% y 100%. El impacto se mide por la reducción de la pobreza en la población. El cuadro 21 muestra los resultados.

Un aumento de 25% en los ingresos laborales (sueldos y ganancias por la actividad independiente) de los ocupados en actividades informales que pertenecen a hogares pobres provocaría en el Istmo Centroamericano en su conjunto una reducción de 4,1 puntos porcentuales

²⁵ Debe tomarse en cuenta que en el caso centroamericano las actividades agropecuarias constituyen prácticamente la totalidad de las actividades primarias.

la incidencia de la pobreza total en la población, y de 3,4 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Por países, la magnitud de los cambios diferiría, aunque éstos serían mayores en el caso de la pobreza total en El Salvador y Guatemala (5,1 y 4,9 puntos porcentuales, respectivamente). En el caso de la pobreza extrema, el impacto sería mayor en Honduras y esos dos países (4,3 puntos porcentuales en el primero y 3,9 en cada uno de los otros).

Cuadro 21

ISTMO CENTROAMERICANO: IMPACTO SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN DE AUMENTOS EN LOS INGRESOS LABORALES DE LOS OCUPADOS DE 12 AÑOS Y MÁS EN SITUACIÓN DE POBREZA, SEGÚN SECTOR DE OCUPACIÓN, ALREDEDOR DE 2000

(Cifras relativas)

Porcentaje de aumento en los ingresos laborales	Porcentaje de población pobre al aumentar los ingresos laborales de:					
	Informales pobres		Agropecuarios pobres		Ambos	
	Población total	Población externa	Población total	Población externa	Población total	Población externa
Istmo a/	56,6	31,9	56,6	31,9	56,6	31,9
25%	52,5	28,5	53,2	28,0	50,2	26,0
50%	50,0	27,0	51,1	25,7	45,6	22,3
100%	46,1	25,1	47,3	23,1	38,4	18,1
Costa Rica a/	20,3	7,8	20,3	7,8	20,3	7,8
25%	18,6	7,1	18,8	7,1	16,9	6,4
50%	17,6	6,8	17,8	6,6	14,8	5,5
100%	16,1	6,3	16,5	6,1	12,0	4,5
El Salvador a/	47,9	21,0	47,9	21,0	47,9	21,0
25%	42,8	17,1	44,2	16,9	40,3	15,0
50%	39,5	15,7	41,8	15,4	34,8	12,1
100%	35,2	14,0	37,8	14,0	26,7	9,3
Guatemala a/	61,1	31,6	61,1	31,6	61,1	31,6
25%	56,2	27,7	56,3	26,3	53,2	24,8
50%	53,5	26,5	53,9	23,7	48,0	21,0
100%	49,6	25,1	49,3	20,9	40,0	17,3
Honduras a/	79,7	56,8	79,7	56,8	79,7	56,8
25%	76,6	52,5	77,1	52,0	74,5	48,5
50%	74,1	49,8	74,4	48,2	69,3	42,0
100%	69,6	46,1	69,3	42,8	60,4	33,5
Nicaragua a/	69,9	44,6	69,9	44,6	69,9	44,6
25%	66,3	41,2	67,8	41,4	64,2	38,3
50%	63,6	39,2	65,6	38,5	59,9	33,8
100%	58,1	36,0	62,4	35,2	51,5	27,6
Panamá a/	30,2	10,7	30,2	10,7	30,2	10,7
25%	27,5	9,5	28,6	9,7	26,4	9,0
50%	26,1	9,0	27,8	9,4	24,2	8,1
100%	23,9	8,6	26,5	8,9	20,9	7,2

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Corresponde a la incidencia de la pobreza en la población antes de la simulación.

Si se aplicara un aumento de la misma magnitud a los ingresos laborales de los ocupados agropecuarios que forman parte de hogares pobres, la reducción de la pobreza total en la población a nivel regional sería de 3,4 puntos porcentuales, mientras que en el caso de la pobreza extrema sería de 3,9 puntos porcentuales. Por países, las mayores reducciones de la pobreza total se darían nuevamente en Guatemala y El Salvador (4,8 y 3,7 puntos porcentuales, respectivamente). En el caso de la pobreza extrema, las mayores reducciones serían en esos dos países y en Honduras (5,3, 4,1 y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente).

Cuando se consideran ambos aumentos simultáneamente, la reducción de la incidencia regional de la pobreza en la población sería de 6,4 puntos porcentuales en la pobreza total y de 5,9 en la pobreza extrema. Por países, de manera consistente con los resultados anteriores, Guatemala y El Salvador mostrarían las mayores reducciones de la pobreza total (7,9 y 7,6 puntos porcentuales, respectivamente); pero en el caso de la reducción de la pobreza extrema sucedería que a Guatemala, El Salvador y Honduras se sumaría Nicaragua.

A medida que se consideran aumentos mayores en los ingresos laborales de los ocupados pobres, mayores son también las reducciones en la incidencia de la pobreza. Así, cuando se consideran simultáneamente aumentos de 50% en los ingresos laborales de los ocupados informales y agropecuarios en situación de pobreza, la reducción de la pobreza total sería de 11 puntos porcentuales y de 9,6 en la pobreza extrema. Adicionalmente, si los ingresos laborales de los ocupados pobres en los sectores informal y agropecuario se duplicaran (aumento de 100%), la pobreza total en la región se reduciría en 18,2 puntos porcentuales (favoreciendo a 38,4% de la población), mientras que la pobreza extrema lo haría en 13,8 puntos porcentuales, alcanzando a 18,1% de la población centroamericana total en situación de pobreza.

Estas proyecciones sugieren que para lograr reducciones significativas de la pobreza son necesarios aumentos también significativos en los ingresos laborales de los ocupados informales y agropecuarios, además que para ampliar el impacto sobre la pobreza sería necesario intervenir en ambos sectores simultáneamente (informal y agropecuario).

En términos generales, esto es, para la región en su conjunto y para los países en particular, los aumentos al ingreso de los ocupados pobres del sector informal lograrían mayores reducciones de la pobreza total que aumentos de la misma magnitud a los ingresos agropecuarios, mientras que con la pobreza extrema sucedería lo contrario. Esto se debe a que la situación de pobreza que enfrentan los ocupados agropecuarios y sus familias, especialmente la denominada economía campesina, es mucho más profunda que la de los ocupados informales y sus familias. Por ello, desde ese punto de vista, para reducir la pobreza extrema, el aumento de los ingresos de los ocupados pobres del sector agropecuario constituye una prioridad, lo cual no resta importancia a la urgencia de actuar en ambos sectores simultáneamente, aumentando la productividad mediante políticas económicas y sociales integradas que resulten en programas de gran envergadura.

III. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público en programas sociales, o gasto público social, adquiere especial relevancia cuando se le vincula directamente con las carencias críticas o necesidades básicas insatisfechas, pues la mayor parte de las soluciones a las necesidades planteadas en el capítulo I está relacionada con el incremento del gasto en infraestructura pública social, especialmente en las áreas rurales, y en agua potable y saneamiento básico. El problema del hacinamiento, que aparece como el más grave en esta perspectiva, deja clara la necesidad de que los gobiernos de la región asuman una mayor participación en el sector de la vivienda. En el caso de la educación primaria, si bien es cierto que no hay problemas de cobertura, es necesario incluir en la medición el tema de la calidad, con lo cual los resultados dejarían de ser tan insatisfactorios. Debe considerarse también la educación secundaria. La salud es otro tema prioritario dada la baja cobertura del servicio por las instituciones de seguridad social en la mayoría de los países. Si bien es cierto que los Ministerios de Salud tienen bajo su responsabilidad, en la mayoría de los casos, los servicios de atención primaria (vacunación, atención materno infantil, y otros básicos), las eventualidades de la enfermedad y los accidentes dejan al grueso de la población en situación de gran vulnerabilidad.

La magnitud del gasto público en los sectores sociales refleja en buena medida el esfuerzo de las sociedades para mejorar el nivel de vida de la población. Con una perspectiva de largo plazo, esta variable es fundamental para explicar los elevados niveles de desarrollo humano (o bajos niveles de pobreza) que han alcanzado muchos países, pues existe una correlación directa entre la magnitud del gasto en un determinado período y el bienestar de individuos y familias en el mediano y largo plazos.

Según las cifras contenidas en el *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001), utilizando información de 1998-1999 de 17 países latinoamericanos, los centroamericanos, con excepción de Costa Rica y Panamá, ocupaban los cuatro últimos lugares en gasto público social per cápita (véase el cuadro 22).

El menor gasto público social per cápita de los países centroamericanos se refleja también en el bajo porcentaje del gasto público social respecto del PIB total. Para Panamá y Costa Rica este esfuerzo es similar al de los países con gasto medio-alto y alto, es decir, superior a 16%, mientras que el del resto de los países centroamericanos es significativamente menor, con excepción de Nicaragua (cuadro 22).

En lo que respecta al esfuerzo fiscal representado por el gasto social, o sea, 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 que implica también un reducido gasto público. El Salvador es el país centroamericano con menor esfuerzo fiscal en gasto social.

Cuadro 22

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL
PER CÁPITA, COMO PORCENTAJE DEL PIB Y COMO
PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO, 1998-1999

(Dólares de 1997 y porcentajes)

	Gasto per cápita (dólares de 1997)	Gasto público social como porcentaje de:	
		PIB	Gasto público
Promedio regional a/	491	13,1	47,8
Argentina	1.687	20,5	63,6
Uruguay	1.539	22,8	72,5
Brasil b/	1.011	21,0	60,4
Chile	827	16,0	66,8
Panamá	642	19,4	38,6
Costa Rica	622	16,8	43,1
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
República Dominicana	135	6,6	39,7
Paraguay	132	7,4	46,2
Guatemala	107	6,2	46,2
El Salvador	82	4,3	27,0
Honduras	57	7,4	34,3
Nicaragua	57	12,7	37,0

Fuente: *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001).

a/ Promedio simple.

b/ Estimación del gasto social consolidado (todas las esferas de gobierno).

Considerando la región centroamericana en su conjunto, el gasto social per cápita para 1998-1999 alcanzaría 187 dólares de 1997, nivel que sigue siendo muy bajo dentro del contexto latinoamericano. Ese gasto social representa 10,7% del PIB total regional, cifra igualmente baja en términos relativos.

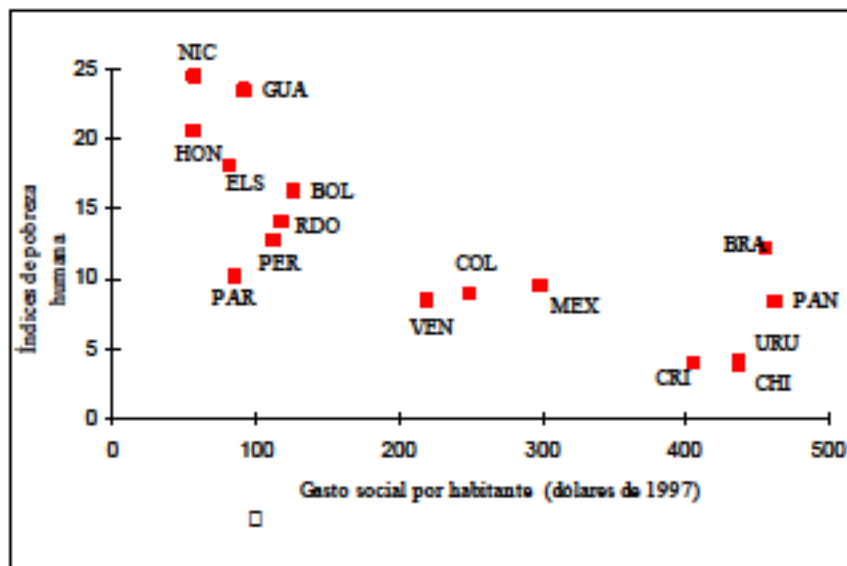
Ahora bien, hay varias formas de demostrar la relación inversa entre gasto público social y nivel de pobreza. Para este aspecto se ha considerado importante vincular las estimaciones de gasto público social de la CEPAL con el Índice de Pobreza Humana formulado por el Programa

de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conceptualmente consistente con el de necesidades básicas insatisfechas aquí consideradas.²⁶

Dejando de lado los aspectos de temporalidad del gasto (la maduración del gasto público social realizado en un año equis hasta algunos años después) y excluyendo el gasto público en seguridad social (principalmente en pensiones), para considerar solamente los servicios más básicos, se produce una relación inversa entre gasto público social per cápita y pobreza, como puede observarse en el gráfico 12.

Gráfico 12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA (EXCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL, 1998-1999) E ÍNDICE DE POBREZA HUMANA, 2000



Fuente: CEPAL (2001) y PNUD (2002).

No debe extrañar entonces que los menores niveles de gasto social per cápita de los países centroamericanos con respecto a los latinoamericanos se correspondan con los mayores niveles de pobreza en Centroamérica (medida por el IPH).

²⁶ El Índice de Pobreza Humana (IPH) mide privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), conocimientos y nivel de vida decoroso. La privación de la longevidad está determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana y se mide por la probabilidad 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 del 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.

La conclusión es clara: para reducir la pobreza en Centroamérica es necesario aumentar el gasto público social. Generalmente se argumenta que el nivel de gasto es “adecuado”, pero que se administra mal, es decir, que hay problemas de eficiencia. Sin embargo, éste no parece ser el caso centroamericano, pues su problema de ineficiencia aparece como menos grave en relación con el reducido nivel del gasto.

Hay que reconocer que durante la década de los años noventa todos los países, con excepción de Honduras, aumentaron el gasto social per cápita (véase el cuadro 23), pero éste sigue siendo insuficiente. El caso más notorio es el de Guatemala, que duplicó el gasto social en los dos últimos años en comparación con los dos primeros, situación directamente relacionada con los acuerdos de paz. El aumento de los gastos sociales durante los años noventa es resultado de un mayor esfuerzo macroeconómico y de un mayor esfuerzo fiscal (véase el cuadro IV-7 del anexo IV).

Cuadro 23

CENTROAMÉRICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA,
1990-1991 A 1998-1999

(Dólares de 1997)

	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
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

Fuente: CEPAL (2001).

Otro aspecto relevante del gasto público social es su composición sectorial. Como lo reflejan las cifras de la CEPAL (véase el cuadro 24), la mayor parte del gasto público social de los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, se destina a educación, renglón en el que los niveles de insatisfacción no son muy elevados (al menos en lo que respecta a la cobertura de educación primaria), pero se gasta muy poco o nada en necesidades con alta insatisfacción, especialmente salud, agua potable, saneamiento básico y seguridad social.

Así, mientras que para Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en educación es el más importante relativamente; para Costa Rica es el de seguridad social, salud y nutrición, y para Panamá, salud y nutrición (no hay datos para El Salvador) (cuadro 24). Más aún, en Honduras y Nicaragua no hay gasto en seguridad social y en Guatemala es muy bajo.

Cuadro 24

CENTROAMÉRICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA
POR SECTORES, 1998-1999

(Dólares de 1997)

	Educación	Salud y nutrición	Seguridad social	Vivienda, agua, saneamiento y 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 para la superación de la pobreza en el resto de los países centroamericanos, pues como lo refleja el análisis de las necesidades básicas insatisfechas, los centroamericanos padecen grandes carencias en la satisfacción de otras necesidades básicas.

Brechas de pobreza y transferencias a los hogares pobres

Se denomina brecha de pobreza a la diferencia entre los ingresos familiares per cápita pobre y la línea de pobreza, o sea, lo que le falta a cada persona pobre para superar la línea de pobreza.²⁷ En el cuadro 25 se muestra una estimación de estas brechas per cápita y promedio por hogar, expresadas como porcentajes del PIB para cinco países del Istmo Centroamericano (se excluyó a Honduras por falta de información).

En primer lugar, se muestra la brecha de pobreza extrema, esto es, la diferencia entre el ingreso per cápita de las personas en esa situación y las líneas de pobreza respectivas. Esto significa que para dejar la situación de pobreza extrema (no de pobreza total), a cada pobre extremo centroamericano le hace falta en promedio mensual el equivalente a 8,5 dólares (Guatemala) y 12,4 dólares (Costa Rica y El Salvador). El monto promedio por hogar sería de entre 50 y 66,3 dólares mensuales (véase el cuadro 25).

²⁷ Esta afirmación supone aceptar el método de las líneas de pobreza que identifica los hogares con capacidad de alcanzar niveles mínimos de satisfacción de las necesidades básicas, sin que ello implique que las personas con ingresos ligeramente superiores a la línea de pobreza tengan características significativamente diferentes a aquellas por debajo de la misma.

Cuadro 25

ISTMO CENTROAMERICANO (5 PAÍSES): BRECHAS DE POBREZA PER CÁPITA
Y COMO PORCENTAJE DEL PIB, ALREDEDOR DE 2000

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Panamá
Brecha pobreza extrema a/ Brecha promedio					
Dólares por personas/mes	12,4	12,4	8,5	11,1	11,9
Dólares por hogar/mes	54,6	59,8	50,0	66,3	54,4
Brecha total b/ Millones dólares/año	45,4	196,7	370,6	298,4	48,6
Como porcentaje del PIB	0,3	1,5	1,9	12,3	0,5
Brecha pobreza total c/ Brecha promedio					
Dólares por personas/mes	20,9	25,1	20,4	24,0	24,7
Dólares por hogar/mes	93,1	124,0	117,4	138,4	113,4
Brecha total c/ Millones dólares/año	199,9	906,3	1.712,8	1.018,3	277,2
Como porcentaje del PIB	1,3	6,9	8,9	41,8	2,7

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

- a/ Es la diferencia entre el ingreso per cápita de las personas en pobreza extrema y las líneas de pobreza respectivas.
- b/ Esta brecha se calcula multiplicando la brecha per cápita por el número de personas en la situación de pobreza respectiva (véase el anexo IV).
- c/ Es la diferencia entre el ingreso per cápita de las personas en situación de pobreza y las líneas de pobreza respectivas.

Si los gobiernos de los cinco países considerados en el análisis optaran por cerrar la brecha de pobreza extrema, es decir, por eliminar la pobreza extrema por la vía de las transferencias, deberían transferir a las personas en esa situación el monto total de la brecha. Suponiendo que solamente recibieran la transferencia aquellos en situación de pobreza extrema y que a cada persona se le entregara el monto exacto correspondiente, los cinco países juntos deberían transferir 1.520 millones de dólares anuales, lo que equivale a 3,2% del PIB regional. Sin embargo, cuando se consideran los países por separado, la situación es diferente, pues mientras Costa Rica y Panamá requerirían montos pequeños en términos absolutos y como porcentaje del PIB, los demás países necesitarían mayores esfuerzos, especialmente Nicaragua.

Cuando se considera la pobreza total, la brecha per cápita oscila entre poco más de 20 dólares por mes (Guatemala y Costa Rica) y alrededor de 25 dólares por mes en los demás países. Cuando se considera el tamaño de los hogares, la brecha promedio por hogar pobre oscila entre 93,1 dólares (Costa Rica) y 138,4 dólares (Nicaragua).

Suponiendo de nuevo que la transferencia fuera recibida sólo por quienes se encuentran en situación de pobreza y además que a cada pobre se le entregara el monto exacto requerido para alcanzar la línea de pobreza, los cinco países juntos deberían transferir 5.242 millones de dólares anuales, lo que equivale a 11,2% del PIB regional. Nuevamente las diferencias por países serían

muy marcadas. Costa Rica y Panamá requerirían montos absolutos menores (y un menor esfuerzo macroeconómico); El Salvador y Guatemala se encontrarían en una situación intermedia, mientras que Nicaragua precisaría de un monto absoluto tan elevado como 41,8% de su PIB.

El análisis de las brechas de pobreza complementa algunos de los resultados hasta ahora obtenidos. Por una parte, las grandes carencias materiales que refleja la estimación de pobreza como necesidades básicas insatisfechas no tienen como contraparte un gasto social suficiente en las áreas prioritarias (vivienda, salud, servicios básicos, etc.), que garantice a futuro mejores condiciones de vida para la población. Por otra parte, la enorme incidencia de la pobreza vista como insuficiencia de ingresos, que tiene su origen principalmente en la forma de inserción de las personas en el mercado de trabajo, no puede ser fácilmente reducida por la vía de los ingresos laborales, como se vio en las simulaciones del capítulo anterior. Pero lo más grave es que, aunque se tratara de solucionar la insuficiencia de ingresos por la vía de las transferencias (lo cual no es recomendable), los niveles de gasto social que actualmente tienen los países con mayores niveles de pobreza no serían suficientes para cerrar las brechas de pobreza total, aunque sí las de pobreza extrema.

Lo anterior confirma que la reducción de la pobreza en el Istmo Centroamericano, de cualquier forma que se mire, no es labor sencilla, y se requieren muchos recursos y tiempo para ver resultados. Por ello es necesario empezar la labor cuanto antes.

Los aumentos en la productividad del trabajo, especialmente en los sectores informal y agropecuario, aparecen como condición necesaria para reducir la pobreza; sin embargo, no todos los centroamericanos se encuentran en capacidad de solucionar su situación de pobreza en el mercado de trabajo, por lo que en el caso de la pobreza extrema, dada la magnitud de las brechas, cabe la posibilidad de considerar programas de transferencias a familias debidamente focalizadas y con prioridades de asignación (hogares de adultos mayores, discapacitados, etc.).

IV. VULNERABILIDAD DE LOS HOGARES PRÓXIMOS A LA LÍNEA DE POBREZA

Las economías centroamericanas, como la mayoría de las latinoamericanas, se han caracterizado en años recientes por una gran volatilidad económica, o sea, por fuertes fluctuaciones en el crecimiento y en el comportamiento de las principales variables económicas, lo cual, aunado a los cambios en el mercado de trabajo, a los problemas de larga data en cantidad, cobertura y calidad de los servicios sociales y a los recurrentes desastres naturales, han constituido una fuente importante de **riesgo, inseguridad e indefensión** de los hogares, especialmente los de ingresos medios y bajos, pues diferentes eventualidades de carácter económico, social y ambiental pueden llevarlos a una condición de pobreza o perpetuarlos en ella.

En este capítulo se realizan algunas consideraciones sobre la elevada propensión de los hogares con ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza a caer debajo de ella. En la primera parte del capítulo se analiza el concepto de vulnerabilidad social, para luego precisar aquellos hogares que serán objeto de un análisis más detallado desde la perspectiva de la vulnerabilidad.

1. Consideraciones generales sobre la vulnerabilidad social

Al igual que la pobreza, la vulnerabilidad social es un fenómeno complejo, heterogéneo, con múltiples causas, implicaciones y manifestaciones. En la actualidad coexisten diferentes enfoques conceptuales sobre el problema.²⁸ El presente estudio sigue la línea que la concibe como un “fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta” (CEPAL, 2000a: 52). En un sentido más amplio, la vulnerabilidad social es entendida como la combinación de: a) eventos, procesos o rasgos que entrañan adversidades potenciales para el ejercicio de los derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, los hogares y las personas; b) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de tales riesgos; c) la inhabilidad para adaptarse a las consecuencias de su materialización (CEPAL, 2002c: 21).

Varios estudios recientes han identificado las principales fuentes de vulnerabilidad social.²⁹ En la mayoría de ellos, el nuevo estilo de desarrollo económico, basado en una gran apertura externa y reformas (e intentos de reforma) en las áreas fiscal, financiera, laboral, etc., aparece como la causa “primera” de la vulnerabilidad social, pues tiene varias implicaciones, cada una de las cuales se constituye en fuente de vulnerabilidad en sí misma.

En muchos casos, el nuevo estilo de desarrollo económico ha resultado en una fuerte volatilidad del crecimiento y de las variables económicas, incluyendo aquellas que afectan

²⁸ Para mayor detalle puede verse, entre otros, CEPAL (2002c).

²⁹ Entre ellos conviene destacar: CEPAL (2000a), Kaztman (1999 y 2000), Pizarro (2001), y Banco Mundial (2000b).

directamente el bienestar de las familias, como el empleo, los salarios, la inflación, etc., lo cual convierte a la volatilidad económica en fuente de vulnerabilidad social en sí misma.

Por otra parte, el nuevo estilo de desarrollo económico tiene otras vertientes causales de vulnerabilidad. En el campo del empleo, las reformas han buscado una mayor flexibilidad laboral, lo cual ha aumentado la de por sí precaria condición de los trabajadores en las tres dimensiones a que ha hecho referencia este estudio (punto 2 del capítulo II): mayor inestabilidad laboral, mayor inseguridad laboral y mayor insuficiencia laboral.

Además, como ha quedado claro en este estudio, los procesos económicos en marcha han sido incapaces de generar suficientes empleos formales, concentrando los aumentos de la ocupación en actividades de baja productividad, “con ingresos muy reducidos, insuficientes para que los hogares a los que pertenecen esos ocupados superen los umbrales de la pobreza” (CEPAL, 2000a: 50). En perspectiva dinámica debe tomarse en cuenta que tal situación se refiere tanto a las personas que ya estaban ocupadas en el sector informal como a aquellas que perdieron sus empleos formales (presumiblemente no pobres) y no tuvieron otra alternativa que recurrir al sector informal en procura de ingresos (los cuales, probablemente los ubiquen debajo de la línea de pobreza).

En este mismo sentido hay que destacar la inseguridad e indefensión, es decir, la vulnerabilidad que enfrentan los propietarios y ocupados en las micro y pequeñas empresas afectados por la apertura comercial, sin posibilidad de competir, al menos en el corto plazo, dadas sus escasas dotaciones de capital humano y físico.

Hay que resaltar la inexistencia en la mayoría de los países de redes de protección social a cargo de los gobiernos que puedan atender a la población en las eventualidades que la afectan.³⁰

Por otro lado, como parte de los procesos de reforma del Estado se privatizaron servicios, incluyendo algunos sociales —como salud y previsión social— y se recortó el gasto público, perjudicando los programas sociales existentes, principalmente de educación, salud y previsión social, a pesar de que en muchos países éstos apenas incluyen los básicos con escasa cobertura y serios problemas de calidad. Ante la eventualidad de la enfermedad y la inevitable vejez, estas privatizaciones y recortes del gasto público han resultado pródigas fuentes de vulnerabilidad. Además, tienen un impacto directo sobre la formación de capital humano al reducir las posibilidades de superación de la pobreza de las generaciones futuras.

Otras fuentes de vulnerabilidad han sido caracterizadas en diferentes documentos. CEPAL (2000a) hace referencia a la modificación de las formas tradicionales de organización y participación social, principalmente el papel de los sindicatos, señalando la disminución de la afiliación sindical y el debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva, que, más allá del comportamiento individualista, redundan en mayor indefensión, es decir, en vulnerabilidad. Se ha caracterizado también la reducción del papel protector del Estado, que ha dejado aisladas a las personas frente al mercado, Kazzman (1999) señala el debilitamiento de las instituciones primordiales, la familia y la comunidad, debido al incremento de la inestabilidad e incompletitud

³⁰ Entre otras: seguro de desempleo, programas de auxilio a empresas, etc.

de las familias y al deterioro de las redes de protección sustentadas en los vínculos familiares y comunales.

A pesar de estos avances en la conceptualización e identificación de las fuentes de vulnerabilidad, poco se ha avanzado en su medición. Como se señala en Banco Mundial (2000b, 19): “La cuantificación de la vulnerabilidad es especialmente difícil: por tratarse de un concepto dinámico, no puede medirse observando los hogares una única vez. Sólo con datos de panel sobre los hogares durante varios años —es decir, encuestas realizadas en los mismos hogares durante varios años— puede recopilarse la información básica para reflejar y cuantificar la inestabilidad y la vulnerabilidad... Además, estos episodios de caída en la pobreza y de liberación de la misma resultan informativos acerca de la vulnerabilidad únicamente después de ocurridos. El problema es encontrar indicadores que puedan identificar por adelantado los hogares y poblaciones en situación de riesgo”.³¹

2. La distribución de los hogares con respecto a la línea de pobreza

El método de las líneas de pobreza permite identificar tanto los hogares con capacidad de alcanzar niveles mínimos de satisfacción de las necesidades básicas como los que no la tienen; sin embargo, como se verá a continuación, hay un elevado porcentaje de hogares cuyos ingresos per cápita apenas superan la línea de pobreza.

En el cuadro 26 se muestra la distribución de hogares por categorías de ingreso en función de la línea de pobreza para cada uno de los países centroamericanos. Así, 8,4% del total de hogares centroamericanos tiene un ingreso per cápita mayor que la línea de pobreza, pero igual o inferior a 1,25 veces la misma, o sea, que hay una elevada concentración de hogares apenas por encima de la línea de pobreza. Lo que es más, 3,8% del total de hogares centroamericanos tienen un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero igual o inferior a 1,10 veces la misma.

El 6,9% de los hogares centroamericanos tiene ingresos mayores a 1,25 veces la línea de pobreza, pero iguales o inferiores a 1,5 veces la misma. Esto significa que si las líneas de pobreza de cada uno de los países fueran 50% mayores que las actuales, la incidencia de la pobreza aumentaría 15,1 puntos porcentuales con respecto al nivel estimado de 48,8% (véase el cuadro 1), es decir, afectaría a 63,9% de los hogares centroamericanos. Nuevamente, se hace evidente la enorme concentración de hogares próximos a la línea de pobreza.

La situación centroamericana se reproduce en los países, aunque la concentración en los tramos de ingreso inmediatamente superiores a la línea de pobreza es mayor en El Salvador y menor en Honduras. El resto de los países presenta situaciones intermedias.

Cuando se aglutinan las categorías de ingreso en fracciones de 0,25 líneas de pobreza, resulta claro que a medida que aumenta el ingreso, el porcentaje de hogares en ellas se reduce de manera sostenida. Por países, entre 16,9% (Honduras) y 30,5% (El Salvador) de los hogares

³¹ Sobre este último aspecto es importante destacar que el hecho de no contar con indicadores adelantados de riesgo, no implica que no se pueda y deba trabajar con grupos poblacionales de alta vulnerabilidad, como ha sido la práctica común, de gran importancia para la definición de políticas.

perciben ingresos superiores a la línea de pobreza, pero iguales o inferiores a 2 veces la misma. El 24,7% de los hogares del Istmo Centroamericano se encuentra en tal situación.

Cuadro 26

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS HOGARES SEGÚN CATEGORÍAS DE INGRESO PER CÁPITA, ALREDEDOR DE 2000

Categorías de ingreso per cápita (con respecto a la línea de pobreza)	Istmo Centroamericano a/	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Total hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lp o menos	48,8	18,9	41,5	53,5	74,3	65,1	24,2
Lpe o menos	26,1	7,6	17,4	26,1	50,6	40,1	8,3
Más de Lpe a Lp	22,7	11,3	24,1	27,4	23,7	25,0	15,9
Más de Lp a 2 Lp	24,7	27,6	30,5	24,8	16,9	21,9	26,0
Más de Lp a 1,25 Lp	8,4	7,6	10,6	8,2	7,3	8,2	8,3
Más de Lp a 1,10 Lp	3,8	2,9	4,7	3,8	3,3	3,9	4,0
Más de 1,10 Lp a 1,25 Lp	4,6	4,7	5,9	4,4	4,0	4,3	4,3
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	6,9	7,2	8,3	7,3	4,8	6,4	6,7
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	5,1	6,9	6,3	4,9	2,7	4,7	5,3
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	4,3	5,9	5,3	4,4	2,1	2,6	5,7
Más de 2 Lp a 3 Lp	10,7	18,9	13,0	9,1	4,9	6,4	15,3
Más de 3 Lp	15,9	34,6	15,0	12,6	4,0	6,6	34,5

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Lpe = Línea de pobreza extrema. Lp = Línea de pobreza.

a/ Cifras estimadas.

Desde la perspectiva de los altos ingresos, sólo 26,6% de los hogares centroamericanos tiene ingresos per cápita superiores a 2 veces la línea de pobreza. Por países, la situación varía. En Costa Rica y Panamá cerca de la mitad de los hogares tiene ingresos superiores a dos veces la línea de pobreza; en El Salvador y Guatemala 28% y 21,7% de los hogares están en la misma situación, mientras que en Nicaragua y Honduras los porcentajes son 13% y 8,9%.

Diferenciando con mayor detalle los grupos de mayores ingresos, solamente 15,9% de los hogares centroamericanos tiene ingresos per cápita superiores a 3 veces la línea de pobreza: uno de cada tres hogares costarricenses y panameños (34,6% y 34,5%, respectivamente), 15% y 12,6% de los hogares salvadoreños y guatemaltecos y alrededor de uno de cada 20 hogares nicaragüenses y hondureños (6,6% y 4%).

Si bien es cierto que los resultados anteriores son una variación del análisis de la desigualdad de la distribución del ingreso en el capítulo I, y que, por lo tanto, se ven afectados

por los problemas metodológicos señalados (especialmente la medición de los ingresos altos debido al rechazo de la encuesta), ellos ponen en evidencia la elevada concentración de hogares con ingresos per cápita apenas superiores a la línea de pobreza. Estos hogares son altamente vulnerables, pues pequeños cambios en algunos factores que los afectan pueden reducir sus ingresos hasta una situación de pobreza.

3. Análisis de algunos de los principales factores de vulnerabilidad en el Istmo Centroamericano

En esta sección se analizan algunos de los principales factores de vulnerabilidad de los hogares centroamericanos, específicamente la vulnerabilidad ante la pérdida del empleo, ante la reducción en las remesas y ante la vejez y la enfermedad.

a) Vulnerabilidad ante la pérdida del empleo

Como se ha señalado, los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de los hogares,³² motivo por el cual la pérdida del empleo aparece como factor crítico, de vulnerabilidad a la pobreza, especialmente para los ocupados en el sector formal, como se verá más adelante. Debe tomarse en cuenta que ninguno de los países del Istmo cuenta con verdaderas redes de protección social que proporcionen subsidios temporales a los desocupados.

El cuadro 27 muestra el número promedio de ocupados por hogar en cada una de las categorías de ingreso. Los países pueden dividirse en dos grupos. El primero incluiría a Costa Rica, El Salvador y Panamá, en los cuales el promedio de ocupados en los hogares aumenta a medida que se consideran categorías de mayores ingresos. En el segundo grupo (Guatemala, Honduras y Nicaragua) no hay diferencias significativas por niveles de ingreso, con excepción de los hogares en situación de pobreza extrema, en los que el promedio de ocupados es claramente menor.

En el caso de los hogares con ingresos per cápita mayores a la línea de pobreza pero cercanos a ella, la mayor dependencia de un menor número de ocupados aumenta la vulnerabilidad, pues en la eventualidad de que uno de los miembros ocupados pierda su empleo, el impacto sobre los ingresos probablemente arrastraría al hogar hasta debajo de la línea de pobreza.

³² En el capítulo I se hizo referencia a los resultados para América Latina destacados en el *Panorama Social 2001-2002*, a los cuales conviene añadir lo siguiente: “Un análisis de la estructura de ingreso de los hogares por fuente confirma, inicialmente, la importancia que conservan las remuneraciones al trabajo en el perfil de los ingresos que prevalece en la mayoría de los países. En 1999 éstas representaban, en promedio, entre el 63% (en Brasil) y el 90% (en Ecuador y Nicaragua) del ingreso total de los hogares, y en al menos once países esa participación excedía el 80%.” (CEPAL, 2002a: 56). Según los datos de este estudio, entre estos últimos 11 países se encuentran los centroamericanos, con excepción de Guatemala y Panamá.

Lo que es más, un elevado porcentaje de hogares depende del ingreso de sólo un ocupado (cuadro 27), entre 36,2% (Guatemala) y 46,1% (Panamá). Considerando las categorías de ingreso, llama la atención que el porcentaje de hogares en esa situación en algunos países sea mayor en las categorías de ingreso superiores a la línea de pobreza pero iguales o inferiores a dos veces la misma, lo cual aumenta la vulnerabilidad de los hogares que se ubican en ellas.

Cuadro 27

ISTMO CENTROAMERICANO: NÚMERO PROMEDIO DE OCUPADOS EN LOS HOGARES Y PORCENTAJE DE HOGARES CON UN SOLO OCUPADO SEGÚN CATEGORÍAS DE INGRESO PER CÁPITA, ALREDEDOR DE 2000

Categorías de ingreso per cápita (con respecto a la línea de pobreza)	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Promedio ocupados por hogar						
Total de hogares	1,6	1,6	2,1	1,9	1,9	1,4
Lpe o menos	0,7	1,1	1,9	1,8	1,6	1,0
más de Lpe a Lp	1,1	1,6	2,1	2,2	2,0	1,1
más de Lp a 1,25 Lp	1,3	1,7	2,1	2,1	2,2	1,3
más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	1,4	1,7	2,3	2,1	2,1	1,4
más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	1,5	1,9	2,3	2,1	2,2	1,4
más de 1,75 Lp a 2 Lp	1,7	1,7	2,2	2,0	2,2	1,5
más de 2 Lp a 3 Lp	1,8	1,8	2,2	2,0	2,1	1,6
más de 3 Lp	1,9	1,7	2,1	1,9	2,0	1,6
Porcentaje de hogares con sólo 1 ocupado						
Total hogares	44,6	41,6	36,2	38,5	36,6	46,1
Lpe o menos	41,2	50,2	40,9	44,1	41,3	48,7
más de Lpe a Lp	60,0	45,9	39,0	33,1	39,4	58,3
más de Lp a 1,25 Lp	60,4	39,8	33,5	37,9	28,7	53,8
más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	57,3	39,8	30,4	26,6	33,9	49,7
más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	52,9	33,6	32,1	26,8	23,5	52,2
más de 1,75 Lp a 2 Lp	49,9	36,5	32,9	33,5	20,6	52,0
más de 2 Lp a 3 Lp	40,9	36,4	34,0	30,6	32,7	41,1
más de 3 Lp	33,7	36,5	29,7	34,0	29,7	37,5

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Lpe = Línea de pobreza extrema. Lp = Línea de pobreza.

Debe tomarse en cuenta también que la vulnerabilidad de los hogares aumenta según el sector de ocupación de las personas en cada categoría de ingreso. Dado que buena parte de los empleos en los sectores informal y agropecuario son autogenerados, lo cual no sucede con los empleos formales, es de esperar que su pérdida provoque mayor vulnerabilidad.

El cuadro 28 muestra el porcentaje de ocupados en el sector formal por categorías de ingresos. Consistentemente con los resultados del capítulo II, en todos los países el porcentaje de ocupados en el sector formal aumenta a medida que se consideran hogares de mayores ingresos y,

por el contrario, la mayor ocupación en los sectores informal y agropecuario está asociada inversamente con el nivel de ingreso per cápita de los hogares.

Cuadro 28

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE OCUPADOS EN EL SECTOR FORMAL, DEL TOTAL DE OCUPADOS Y DE LOS OCUPADOS EN HOGARES CON SÓLO UN OCUPADO SEGÚN CATEGORÍAS DE INGRESO PER CÁPITA, ALREDEDOR DE 2000

Categorías de ingreso per cápita (con respecto a la línea de pobreza)	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá a/
Porcentaje de ocupados sector formal						
Total hogares	49,7	35,3	23,7	26,6	24,6	52,3
Lpe o menos	10,4	11,0	2,5	14,7	9,1	5,7
Más de Lpe a Lp	25,1	24,7	13,5	30,7	25,6	25,4
Más de Lp a 1,25 Lp	34,4	31,1	24,1	37,0	30,7	40,5
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	37,3	35,2	32,7	39,5	36,0	43,7
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	43,7	41,2	27,5	40,4	31,8	47,2
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	46,0	40,5	38,0	50,2	44,6	53,3
Más de 2 Lp a 3 Lp	50,2	45,7	43,1	47,0	36,1	56,0
Más de 3 Lp	62,9	59,5	53,1	47,6	48,5	70,3
Porcentaje de ocupados en hogares con sólo 1 ocupado						
Total hogares	47,2	34,3	30,9	29,3	27,3	48,0
Lpe o menos	11,5	12,1	5,0	20,9	16,4	7,1
Más de Lpe a Lp	31,3	30,9	27,7	39,6	30,7	31,3
Más de Lp a 1,25 Lp	44,3	36,6	41,5	39,2	27,4	53,4
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	44,5	40,8	46,9	35,6	44,3	50,1
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	49,6	41,4	38,8	35,3	36,7	50,6
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	53,3	37,7	42,3	51,6	56,0	55,4
Más de 2 Lp a 3 Lp	53,8	46,7	64,1	52,8	46,8	55,7
Más de 3 Lp	61,2	54,8	59,6	37,1	49,0	65,2

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Las cifras de este país difieren de las del cuadro 13 porque aquí se utiliza la encuesta de hogares (2000), mientras que en dicho cuadro se utiliza la Encuesta de Niveles de Vida de 1997 (ENV 1997). Como se señaló, la encuesta de hogares no considera áreas indígenas y de difícil acceso, mientras que la ENV 1997 sí lo hace, justificando el menor porcentaje aquí mostrado con respecto al cuadro 13.

Lpe = Línea de pobreza extrema. Lp = Línea de pobreza.

Combinando los resultados anteriores, es posible concluir que cuando la volatilidad macroeconómica destruye empleos formales (en términos netos, esto es, sin posibilidad de que las cesantes obtengan rápidamente otro empleo formal), pueden ocurrir aumentos significativos en la pobreza, especialmente en los hogares más vulnerables, o sea, aquellos con ingresos per cápita entre una y dos líneas de pobreza y que dependen de un solo ocupado en el sector formal.

Lógicamente, los desplazados del sector formal tienen la opción de ocuparse en el sector informal, pero no tienen garantía de que los ingresos que obtengan sean suficientes para mantener a sus hogares sobre la línea de pobreza.

b) Vulnerabilidad ante la reducción en las remesas

Según un informe reciente del Banco Mundial (2003), la región de América Latina y el Caribe recibió 25.000 millones de dólares de los trabajadores emigrantes que envían parte de su salario (remesas) a su país de origen. Según el estudio, México, República Dominicana, El Salvador, Colombia, Brasil y Ecuador se encuentran entre los 20 países que reciben la mayor cantidad de remesas. México es superado sólo por la India. Consideradas las remesas como proporción del PIB, Centroamérica recibe el mayor volumen.

Al menos en Guatemala, Honduras, Nicaragua y especialmente El Salvador, las remesas del extranjero representan una fuente importante de ingresos que permite a muchos hogares superar la línea de pobreza.

Ahora bien, no obstante la importancia de las remesas, las encuestas de hogares de los países no captan adecuadamente su monto. Las encuestas de El Salvador son las que proporcionan mejor información pero también presentan problemas de subestimación. Según los cálculos del Banco Central de Reserva de El Salvador, las remesas recibidas por los hogares salvadoreños en el año 2000 alcanzaron 1.750,7 millones de dólares (un promedio de 145,9 millones de dólares mensuales), cifra que representa 13,3% del PIB. Sin embargo, la encuesta de hogares del año 2000 las estimó en 34,3 millones de dólares mensuales, cifra bastante inferior que la del Banco Central de Reserva.

En esta sección se utiliza la encuesta del año 2000 para analizar el papel de las remesas en la reducción de la pobreza y el factor de vulnerabilidad implícito. Por lo tanto, los resultados del análisis deben ser considerados como mínimos y tomados con cautela.

Como se muestra en el cuadro 29, las remesas representaron 5,2% del ingreso total de los hogares salvadoreños.³³ El porcentaje es bajo para los hogares en situación de pobreza extrema, pero aumenta considerablemente en los hogares en situación de pobreza no extrema entre 1 y 1,5 veces la línea de pobreza, lo cual demuestra que las remesas juegan un papel importante en elevar los ingresos de los hogares por encima de las líneas de pobreza y pobreza extrema.

La importancia relativa de las remesas se mantiene en las categorías de ingreso inmediatamente superiores, con excepción de los hogares con ingresos per cápita mayores a tres veces las líneas de pobreza, para los que representan apenas 2,6% del ingreso total.

Resulta importante entonces conocer el porcentaje de familias que caerían en situación de pobreza si dejaran de recibir remesas. Con las limitaciones de información advertidas, 7% de los hogares salvadoreños (100.000 hogares) cambiaría su situación: 4,1% de los hogares pasaría de una situación de no pobreza a una de pobreza (2% a pobreza extrema y 2,1% a pobreza no

³³ Incluyendo los ajustes de la CEPAL (véase el anexo I).

extrema) y 2,9% de hogares pasaría de una situación de pobreza no extrema a una de pobreza extrema.

Cuadro 29

EL SALVADOR: IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS
REMESAS EN EL INGRESO DE LOS HOGARES
SEGÚN CATEGORÍAS DE INGRESO
PER CÁPITA, 2000

Categorías de ingreso per cápita (con respecto a la línea de pobreza)	Porcentaje de las remesas en el ingreso total de los hogares
Total hogares	5,2
Lpe o menos	6,0
Más de Lpe a Lp	7,8
Más de Lp a 1,25 Lp	7,6
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	7,4
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	6,5
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	6,9
Más de 2 Lp a 3 Lp	6,2
Más de 3 Lp	2,6

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales a partir de la encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000.
Lpe = Línea de pobreza extrema. Lp = Línea de pobreza.

Como se ha señalado, estos resultados deben verse como mínimos, pero reflejan claramente la vulnerabilidad de los hogares receptores de remesas ante la eventualidad de su reducción.

c) Vulnerabilidad ante la enfermedad y la vejez

Como se vio en el capítulo I, una de las carencias críticas de la población centroamericana es la de servicios de salud. Con excepción de Costa Rica y Panamá, los demás países muestran porcentajes muy elevados de población que no dispone de seguro médico, con acceso a los servicios básicos solamente, en los cuales el gasto público es a todas luces insuficiente (capítulo III).

El cuadro 30 muestra los porcentajes de población no asegurada según categorías de ingreso, con una clara relación inversa entre ellas, esto es, que a menor ingreso, mayor el porcentaje de población no asegurada.

Desde el punto de vista de la vulnerabilidad, el tema de la salud ocupa un lugar preponderante, pues dados los elevados niveles de desprotección tanto de los pobres como de las categorías de ingreso inmediatamente superiores a la línea de pobreza, la eventualidad de la incapacidad por enfermedad, especialmente para los ocupados, tendrá un efecto muy negativo, pudiendo llevar a situación de pobreza a hogares que no se encontraban en ella, o perpetuando la pobreza en hogares que ya la padecían.

Cuadro 30

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN SIN SEGURO MÉDICO (PÚBLICO Y PRIVADO), SEGÚN CATEGORÍAS DE INGRESO PER CÁPITA, ALREDEDOR DE 2000

Categorías de ingreso per cápita (con respecto a la línea de pobreza)	Costa Rica a/	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población total	17,9	81,3	89,0	n.d.	92,0	49,6
Lpe o menos	30,2	97,8	98,2	n.d.	97,6	85,7
Más de Lpe a Lp	22,8	90,0	92,6	n.d.	92,0	69,5
Más de Lp a 1,25 Lp	19,9	83,4	86,9	n.d.	87,7	55,3
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	17,8	79,9	85,0	n.d.	87,5	55,0
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	17,3	72,6	84,9	n.d.	84,3	46,1
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	19,6	70,9	84,0	n.d.	81,8	47,0
Más de 2 Lp a 3 Lp	16,9	65,0	76,9	n.d.	81,2	39,1
Más de 3 Lp	12,6	53,3	67,6	n.d.	79,8	26,2

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Lpe = Línea de pobreza extrema. Lp = Línea de pobreza.

a/ Incluye solamente seguro público (Caja Costarricense de Seguro Social).

El tema de la desprotección de los adultos mayores aparece igualmente relevante en lo que respecta a vulnerabilidad. El cuadro 31 incluye el porcentaje de personas de 60 años y más en cada una de las categorías de ingreso. Por países, entre 5,7% y 10,1% de la población tiene 60 años y más, dependiendo del avance del proceso de transición demográfica y de las migraciones, con Nicaragua, Guatemala y Honduras en un extremo, y Costa Rica, El Salvador y Panamá en el otro.

Cuando se analiza la distribución de la población de 60 años y más entre las categorías de ingreso per cápita, el resultado de mayor impacto es que en Guatemala, Nicaragua y especialmente Honduras al menos la mitad de este grupo poblacional reside en hogares en situación de pobreza (entre 25,8% y 53,3% en situación de pobreza extrema).

En Costa Rica y Panamá la situación es diferente, pues en ellos menos de una cuarta parte de esta categoría de población se encuentra en situación de pobreza (aunque los porcentajes siguen siendo elevados). El Salvador ocupa una posición intermedia con 40,1% de las personas de 60 años y más en situación de pobreza.

Las diferencias en la situación de pobreza de este grupo de población entre los países están en buena medida relacionadas con la percepción o no de pensiones. Como se refleja en el

cuadro 31, el porcentaje de personas de 60 años y más que recibe pensión, es generalmente mayor en hogares con un ingreso per cápita mayor a 3 veces la línea de pobreza.

Entonces, la ausencia de pensión en la vejez arrastra a los adultos mayores y sus familiares a una situación de pobreza o los perpetúa en ella.

Cuadro 31

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS,
DISTRIBUCIÓN RELATIVA Y RECEPCIÓN DE PENSIÓN SEGÚN CATEGORÍAS
DE INGRESO PER CÁPITA, ALREDEDOR DE 2000

Categorías de ingreso per cápita (con respecto a la línea de pobreza)	Costa Rica a/	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Porcentaje de población de 60 años y más	8,4	9,5	6,0	6,2	5,7	10,1
Distribución relativa						
Total de personas de 60 años y más	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lpe o menos	9,4	16,6	25,8	53,3	41,7	8,2
Más de Lpe a Lp	13,7	23,5	26,8	24,1	24,9	14,3
Más de Lp a 1,25 Lp	7,4	11,2	7,4	6,1	8,2	6,1
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	5,9	8,7	8,0	4,1	6,2	7,0
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	6,4	6,9	5,5	2,5	5,1	6,3
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	5,3	5,4	4,5	1,4	2,4	4,8
Más de 2 Lp a 3 Lp	17,4	12,8	11,0	4,8	6,2	15,3
Más de 3 Lp	34,4	14,8	11,1	3,6	5,4	37,9
Porcentaje de personas de 60 años y más que reciben pensión						
Total de personas de 60 años y más	48,1	14,0	10,7	4,0	8,7	41,4
Lpe o menos	42,0	3,2	1,0	2,3	2,7	4,2
Más de Lpe a Lp	50,4	7,9	11,4	3,8	10,7	16,4
Más de Lp a 1,25 Lp	51,2	12,3	7,8	9,9	7,8	25,0
Más de 1,25 Lp a 1,50 Lp	47,0	8,9	7,6	5,2	19,6	31,9
Más de 1,50 Lp a 1,75 Lp	49,6	14,4	9,4	13,2	13,4	37,0
Más de 1,75 Lp a 2 Lp	44,0	17,2	19,0	6,8	3,1	38,5
Más de 2 Lp a 3 Lp	49,5	25,6	19,6	6,1	10,5	47,9
Más de 3 Lp	48,0	28,4	24,4	10,1	31,0	61,7

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Lpe = Línea de pobreza extrema. Lp = Línea de pobreza.

a/ En el caso de las pensiones se incluyen las no contributivas.

Los resultados del capítulo II sobre precariedad laboral reflejan que, con excepción de Costa Rica, son muy pocos los ocupados que cotizan a la seguridad social, la mayoría de ellos empleados en el sector formal. Esta situación es un importante factor de vulnerabilidad y anuncia que cuando muchos ocupados no pobres dejen de trabajar por la edad, caerán en situación de pobreza.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Cualquiera que sea el método que se utilice para su medición, la pobreza en el Istmo Centroamericano tiene una incidencia muy elevada, lo cual justifica la importancia y urgencia de las intervenciones para su superación. Casi la mitad de los hogares (48,8%), en los que reside poco más de la mitad de la población (20,4 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza definida como insuficiencia de ingresos en el año 2000.

El mismo año, 52,3% de los hogares centroamericanos tenía al menos una necesidad básica insatisfecha (es decir, se encontraba en situación de pobreza): 25% del total con una necesidad, 15,5% con dos y 11,7% con tres o más. Cuando se combinan ambas estimaciones (medición integrada de pobreza), la situación es más alarmante: dos de cada tres hogares centroamericanos (66,3%, o sea, 5 millones de hogares) se encontraban en situación de pobreza: 14% en situación de pobreza reciente o coyuntural, 17,4% en situación de pobreza inercial o estructural y 34,9%, o sea, uno de cada tres hogares (2,6 millones de hogares) padecía pobreza crónica. En los hogares con pobreza crónica residen 15,3 millones de personas, 42,5% de la población total. Además, 34,7% de esos hogares con pobreza crónica (917.000 hogares, que representan 12,1% del total de hogares centroamericanos) muestra simultáneamente una situación de pobreza extrema cuando se consideran los ingresos y dos o más necesidades básicas insatisfechas. Esos son los hogares que se encuentran en la peor de las situaciones posibles y que requieren una atención inmediata.

Al igual que América Latina, en su conjunto, el Istmo Centroamericano experimentó durante los años noventa reducciones en la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos, pero también un estancamiento en la distribución del ingreso con empeoramiento en algunos países. Sin embargo, a pesar de esa reducción, la incidencia de la pobreza y la desigualdad entre los centroamericanos siguen siendo muy elevadas.

Aunque la pobreza es un fenómeno sumamente complejo con múltiples causas, efectos y manifestaciones, los conceptos de las metodologías utilizadas para su medición permiten definir prioridades de acción.

Por el lado de la insuficiencia de ingresos, el mercado de trabajo juega un papel preponderante, pues la mayor parte del ingreso de los hogares proviene de la participación de sus miembros en el mercado laboral. Sin embargo, el mercado de trabajo centroamericano se caracteriza por una elevada concentración de actividades de baja productividad. Se estima que del total de 13,5 millones de centroamericanos de 12 años y más ocupados en el año 2000, 31,2% estaba ocupado en el sector no agropecuario formal, 38,4% en el no agropecuario informal (de baja productividad), 24,1% en el agropecuario tradicional (también de baja productividad) y el 6,3% restante en el agropecuario moderno.

El comportamiento de las economías del Istmo Centroamericano en la década de los años noventa no fue diferente al de la totalidad, de las economías latinoamericanas, especialmente en

lo que se refiere a la incapacidad para generar empleos formales o altamente productivos: de cada 10 empleos generados en el Istmo en ese período, solamente tres fueron formales, 5,3 informales (o sea, no agropecuarios de baja productividad) y 1,7 agropecuarios.

Además de la baja productividad, el Istmo Centroamericano se caracteriza también por niveles muy elevados de precariedad laboral, que se manifiestan como inestabilidad laboral (por ausencia de contratos de trabajo, contratos temporales y empleos temporales sin contrato); como inseguridad laboral (ausencia de cobertura de la seguridad social y otras formas de desprotección), y como insuficiencia laboral (subempleo en términos de tiempo y salarios). La mayor precariedad laboral, empero, ocurre entre los trabajadores informales (aquellos dedicados a actividades no agropecuarias de baja productividad) y entre los trabajadores agropecuarios.

En los países del Istmo Centroamericano hay una fuerte relación inversa entre la incidencia de la pobreza y la proporción de empleos no agropecuarios formales y agropecuarios modernos con respecto a los no agropecuarios informales y agropecuarios tradicionales, quedando claro que la generación de empleos no agropecuarios formales y agropecuarios modernos es una opción prioritaria para reducir la pobreza (dentro de un conjunto amplio de posibilidades y condiciones).

Además de la generación de empleos no agropecuarios formales y agropecuarios modernos, los ocupados en los sectores informal y agropecuario tradicional requieren acciones inmediatas que les permitan ampliar sus ingresos y reducir la situación de pobreza que enfrentan. En el caso del sector informal, la prioridad es el incremento de la productividad, aumentando las dotaciones de capital humano y físico mediante programas de capacitación, crédito y otros. En el caso del sector agropecuario, especialmente el tradicional, el incremento de los ingresos implica mejorar los caminos rurales, la asistencia técnica, el crédito, el mercadeo de los productos, etc. Para lograr reducciones significativas de su pobreza, se requieren aumentos muy elevados de los ingresos de los ocupados pobres, lo cual constituye un importante reto para las políticas económica y social.

Por el lado de los ingresos debe tomarse en cuenta que no todos pueden participar en el mercado de trabajo: los adultos mayores, los discapacitados y las mujeres jefas de hogar con un elevado número de dependientes requieren transferencias y otras políticas asistenciales que les ayuden a superar su situación de pobreza. Las acciones estatales selectivas son en este último caso muy importantes, lógicamente en el marco de eficiencia de una adecuada selección de beneficiarios.

En el caso de las carencias críticas o necesidades básicas insatisfechas, la mayoría de las soluciones está relacionada con el incremento del gasto en infraestructura pública social, especialmente en las áreas rurales, y en agua potable y saneamiento básico en las ciudades y el campo. El problema del hacinamiento aparece como el más grave en esta perspectiva, dejando clara la necesidad de que los gobiernos de la región asuman una mayor participación en el sector de la vivienda.

El tema de la salud es prioritario, dada la baja cobertura de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social en la mayoría de los países. Si bien es cierto que los Ministerios de Salud de los países tienen bajo su responsabilidad los servicios de atención primaria de la

salud (vacunación, atención materno infantil y otros básicos), las eventualidades de la enfermedad y los accidentes dejan en situación de gran vulnerabilidad al grueso de la población, arrastrando hacia la pobreza a hogares que no se encuentran en esa situación y perpetuando en ella a hogares que ya la padecen.

Con excepción de Costa Rica y Panamá, el enorme déficit en la satisfacción de las necesidades básicas materiales tiene como contrapartida inadecuados niveles de gasto público social. En resto de los países centroamericanos ocupa los cuatro últimos lugares entre 17 países en gasto público social per cápita. No debe extrañar entonces que los menores niveles de gasto social per cápita en comparación con los países latinoamericanos se correspondan con los mayores niveles de pobreza en Centroamérica (medida por el Índice de Pobreza Humana).

La conclusión en este sentido es contundente: para reducir la pobreza en Centroamérica es necesario aumentar el gasto público social.

Por último, debe tomarse en cuenta que, además de los elevados niveles de pobreza, hay una alta concentración de hogares con ingresos per cápita apenas superiores a la línea de pobreza, lo cual los hace considerablemente vulnerables a caer en ella, pues pequeños cambios en algunos factores que los afectan pueden reducir sus ingresos hasta una situación de pobreza. Entre esos factores ocupa un lugar importante la pérdida del empleo de alguno de los miembros del hogar (especialmente si se trata del único ocupado). La pobreza aumentaría considerablemente si se redujeran los flujos de remesas familiares desde el extranjero, especialmente en aquellos países donde los flujos son muy altos.

La situación de la salud, como ya se ha señalado, también constituye un factor importante de vulnerabilidad, así como la escasa cobertura de los sistemas de pensiones. Una condición necesaria para mejorar el bienestar de los centroamericanos es la ejecución de acciones de gran magnitud en las áreas de salud y pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2003), *Global Development Finance 2003*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2000a), *Panamá: estudio sobre pobreza. Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza*, Washington, D.C., Serie de Estudios del Banco Mundial sobre países.
- _____ (2000b), *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2003), “América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005”, *Boletín Demográfico N° 71* (LC/G.2197-P), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003a), *Trabajo, desigualdad y pobreza. Tendencias recientes en la región norte de América Latina* (LC/MEX/L.553), México.
- _____ (2003b), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile.
- _____ (2002a), *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile.
- _____ (2002b), *Globalización y Desarrollo* (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2002c), *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas* (LC/R.2086), División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Santiago de Chile. Los capítulos I y V del documento aparecen divulgados en versión electrónica (Documento electrónico LC/W.3).
- _____ (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile.
- _____ (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile.
- _____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (1999), *Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- _____ (1997), *La brecha de la equidad* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile.

- _____ (1996), *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- CEPAL, IPEA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), “Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean”, *Libros de la CEPAL N° 70*.
- 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).
- Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica (1996), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 1996. Principales resultados*, San José, Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos (actualmente Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC).
- DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos) (2001), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2000*, Delgado (El Salvador), Ministerio de Economía.
- Epaulard, Anne (2003), *Macroeconomic performance and poverty reduction*, Working Paper WP/03/72, Washington, D.C., International Monetary Found (IMF).
- Ganuza, Enrique; Lance Taylor y Samuel Morley (editores) (1998), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Madrid, España, Mundi-Prensa Libros S.A.
- Gobierno de la República de Honduras (2001), *Estrategia para la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa.
- Gobierno de Nicaragua (2002), *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza*, Managua.
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala) (2001), *La pobreza en Guatemala: principales resultados. Encuesta nacional sobre condiciones de vida (ENCOVI 2000)*, Guatemala.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica) (2002), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2001 y julio 2000. Principales resultados*, San José.
- _____ (2000), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples julio 2000. Principales resultados*, San José.

Kaztman, Rubén (2000), “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”, en *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones* (LC/R.2026), Aguascalientes, México, Memoria del 5° Taller Regional, Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), BID, BIRF y CEPAL, pp. 275-301.

_____ (Coordinador) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Oficina de la CEPAL en Montevideo, Uruguay.

_____ (1989), “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, en *Revista de la CEPAL N° 37*, Santiago de Chile, pp. 141-152.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (1996), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1995*, Dirección de Información, San Salvador.

Pizarro, Roberto (2001), “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina” (LC/L.1490-P), CEPAL, *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 6*.

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

_____ (1990), *Desarrollo sin pobreza* (RLA/86/004), Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá, Colombia.

PNUD Nicaragua (2000), *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000*, Managua.

Proyecto Estado de la Nación (2002), *Octavo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Costa Rica.

_____ (2001), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2000 (Séptimo informe)*, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Defensoría de los Habitantes y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San José, Costa Rica.

Proyecto Estado de la Región (2003), *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano de Centroamérica y Panamá*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San José, Costa Rica.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (2002), *Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Guatemala.

_____ (2000), *Informe de Desarrollo Humano 2000*, Guatemala.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL.

Trejos, Juan Diego (2001), *El trabajo decente y el sector informal en los países del Istmo Centroamericano*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, Costa Rica.

Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL.